



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.1.4.2024

Pan  
inspektor Bogusław Ziemba  
p.o. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku  
Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku  
ul. Okopowa 15,  
80-819 Gdańsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Komendy Wojewódzkiej  
w Gdańsku oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku ul. Okopowa 15, 80-819 Gdańsk (dalej: „KWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Bogusław Ziemba, od 16 kwietnia 2024 r. p.o. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku. Od 9 lutego 2023 r. do 15 kwietnia 2024 r. Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku był inspektor Dariusz Walichnowski (dalej: „Komendant”), który od 13 stycznia do 8 lutego 2023 r. był p.o. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku.  Poprzednio Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku był nadinspektor Andrzej Łapiński, od 27 lutego 2020 r. do 12 stycznia 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Wieczorkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/6/2024 z 12 stycznia 2024 r. i nr LGD/33/2024 z 21 lutego 2024 r., 2. Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/14/2024 z 2 lutego 2024 r. i nr LGD/32/2024 z 21 lutego 2024 r. 3. Robert Karaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/51/2024 z 13 marca 2024 r.  (akta kontroli str. 1-13, 1780-1781)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania planu finansowego KWP na 2023 r. oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji <sup>2</sup> pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none"><li>– planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,</li><li>– planowanie i realizacja przychodów oraz planowanie i wykonanie kosztów FWP oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,</li><li>– gospodarowanie wolnymi środkami FWP,</li><li>– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,</li><li>– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań.</li></ul>
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none"><li>– analizy planowania i realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,</li><li>– kontroli przestrzegania limitów wydatków,</li><li>– kontroli wykorzystania środków otrzymanych z rezerw celowych budżetowych,</li><li>– szczegółowej analizy wybranej próby wydatków<sup>3</sup> dysponenta III stopnia,</li><li>– kontrola prawidłowości udzielania i realizacji wybranych zamówień publicznych,</li><li>– analizy stanu zobowiązań,</li></ul>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623 – dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>2</sup> Dalej: „FWP lub Fundusz”.

<sup>3</sup> W przypadku FWP próba kosztów.

- dokonanie analizy wykonania planu przychodów, realizacji kosztów i zarządzania wolnymi środkami FWP,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań dysponenta III stopnia oraz dysponenta funduszu celowego,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności.

### III. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

Badanie 2,9% wydatków poniesionych w 2023 r. KWP w kwocie 25 242,8 tys. zł, wykazało, że zostały one na ogół zrealizowane z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, w sposób celowy i gospodarny. Objęte badaniem środki z rezerw celowych w łącznej kwocie 96 435,5 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki majątkowe w 2023 r. zostały zrealizowane zgodnie z planem po zmianach. Zostały one poniesione legalnie, gospodarnie i celowo. Zobowiązania wykazane w sprawozdaniu Rb-28<sup>5</sup> i Rb-BZ1<sup>6</sup> były zgodne z ewidencją księgową jednak z uwagi na nieewidencjonowanie odsetek od nieterminowych płatności w momencie ich zapłaty lub na koniec kwartału, ale dopiero po otrzymaniu not odsetkowych od wierzycieli. Zobowiązania (w tym wymagalne) z tego tytułu były prezentowane w sprawozdaniach miesięcznych z opóźnieniem, a w rocznym – zaniżono je o 606,1 tys. zł. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły także zaciągnięcia zobowiązania pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym, jak również nieterminowego dokonania rozliczeń dotyczących płatności za 82 faktury, skutkującym naliczeniem przez wierzycieli odsetek. Było to spowodowane zbyt niskim limitem w planie finansowym KWP. Przyjęty w KWP proces planowania był wystarczający i umożliwiał Komendantowi określenie szacowanego minimalnego poziomu wydatków niezbędnych do zapewnienia działalności KWP ale na etapie planowania wydatków KWP na 2023 r., w lipcu 2022 r. Komendant nie zgłosił do KGP niedoszacowania przydzielonych limitów, co było działaniem nierzetelnym.

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP na 2023 r., które wyniosło 4 286,1 tys. zł (91,6% zakładanego planu). Środki FWP przeznaczono na zadania finansowane w ramach przychodów pochodzących z zawartych porozumień. Środki FWP były dodatkowym źródłem finansowania wydatków KWP w 2023 r. i przyczyniły się do lepszego zabezpieczenia funkcjonowania Policji i podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli i mienia.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie objęte badaniem roczne sprawozdania budżetowe KWP za 2023 r. oraz sprawozdanie Rb-Z<sup>7</sup> za IV kwartał 2023 r. (w zakresie jednostki budżetowej jak i FWP). Sprawozdania sporządzono terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny ich poprawność za wyjątkiem nieujmowania i nienaliczania zobowiązań odsetkowych.

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa (dalej: „Rb-28”).

<sup>6</sup> Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (dalej: „Rb-BZ1”).

<sup>7</sup> Sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (dalej: Rb-Z”).

## IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

### 1. Wydatki

Opis stanu faktycznego

1.1. Projekt planu finansowego KWP na 2023 r. był opracowywany w KWP w oparciu o wytyczne przesyłane przez KGP oraz z zastosowaniem ogólnie obowiązujących przepisów. Proces planowania wydatków KWP na 2023 r. rozpoczęto w 2020 r. na podstawie pisma KGP<sup>9</sup>. Wynikało ze stosowanego przez KGP „kroczącego” systemu planowania wydatków na następny rok budżetowy i kolejne dwa lata<sup>10</sup>. Następny etap planowania wydatków na 2023 r. wykonano w 2021 r. na podstawie wytycznych KGP<sup>11</sup>. W ww. wytycznych KGP ustalała dla KWP nieprzekraczalne limity wydatków planowanych na 2023 r. W 2020 r. limit ten ustalono na kwotę 542 528,0 tys. zł, a w 2021 r. na kwotę 551 198,0 tys. zł. Wzrost kwoty wydatków planowanych na 2023 r. w trakcie ich planowania w 2021 r. dotyczył głównie wynagrodzeń i uposażeń. Na tych etapach opracowanie projektu planu wydatków przez KWP polegało na dokonaniu podziału kwot przyznaných limitów na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej. KWP miała możliwości zmian kwot w grupie świadczeń pieniężnych oraz na pozostałe wydatki bieżące i majątkowe. Limity wydatków przyznane przez KGP w grupach dotyczących wydatków na wynagrodzenia, należności dla funkcjonariuszy (§ 4180) oraz pochodne od wynagrodzeń były ustalone przez KGP w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej (bez możliwości ich zmiany). KGP nie przyznawała na tych etapach limitu dla KWP z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne i ewentualne zaplanowanie tych wydatków wiązało się z wydzieleniem („wygospodarowaniem”) tych środków w ramach przyznanego limitu. Z wytycznych KGP wynika, że limit dla KWP na grupę pozostałych wydatków bieżących i majątkowych był ustalany nie na podstawie skalkulowanych lub zgłoszonych potrzeb ale metodą „ryczałtową” uzależnioną od iloczynu prognozowanego średniorocznego zatrudnienia i ustalonych przez KGP kwot „średnich wydatków rzeczowych na jeden etat”, które w toku planowania wydatków na 2023 r. w 2020 i 2021 r. wynosiły:

- 3,0 tys. zł w rozdziale 75401 „Centralne Biuro Śledcze Policji” i 75402 „Komenda Główna Policji<sup>12</sup>”,
- 1,7 tys. zł w rozdziale 75404;
- 1,5 tys. zł w rozdziale 75405.

Przygotowywane przez KWP projekty były zgodne z ww. wytycznymi KGP i zostały wprowadzone do systemu TREZOR.

W 2021 r. w trakcie ww. prac nad projektem planu wydatków na 2022 r. KGP umożliwiła dodatkowo zgłoszenie przez KWP „najpilniejszych potrzeb warunkujących funkcjonowanie jednostki, które nie znalazły pokrycia w przyznanym limicie wydatków na 2022 r.” (na specjalnym formularzu). KWP oszacowała te potrzeby na kwotę 89 121,0 tys. zł, w tym 81 595,0 tys. zł na wydatki rzeczowe. Zgłoszone dodatkowe potrzeby KWP na wydatki rzeczowe na 2022 r. łącznie z limitem przydzielonym w lipcu 2021 r. (32 353,0 tys. zł) wyniosły 113 948,0 tys. zł, a wykonanie wydatków rzeczowych za 2022 r. wyniosło 128 190,2 tys. zł, w tym 48 798,0 tys. z FWP (ze środków MSWiA). Limit na wydatki rzeczowe na 2023 r. przydzielony KWP w lipcu

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FB-5947/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r.

<sup>10</sup> W 2020 r. planowano wydatki na 2021 r. oraz na 2022 i 2023 r. W 2021 r. planowano wydatki na 2022 r. oraz na 2023 i 2024 r., itd.

<sup>11</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FB-5738/2021 z dnia 27 lipca 2021 r.

<sup>12</sup> Biuro Spraw Wewnętrznych Policji.

2022 r. wynosił 34 910,0 tys. zł i nie uwzględniał potrzeb zgłoszonych na etapie planowania wydatków na 2022 r. oraz dofinansowania wydatków KWP w 2022 r. z FWP na kwotę 48 798,0 tys. zł (czyli dwóch różnych źródeł finansowania w 2022 r.). W styczniu 2022 r. w ramach pierwszego etapu planowania wydatków na 2023 r. i przygotowywania projektu ustawy budżetowej, na podstawie wytycznych KGP<sup>13</sup> zgłoszono dodatkowe potrzeby na wydatki inwestycyjne (§ 6060) w kwocie 10 208,0 tys. zł, ale nie znalazło to odzwierciedlenia w limicie przyznanego środków na 2023 r. (na późniejszych etapach planowania)<sup>14</sup>, a wygospodarowanie tej kwoty nie było możliwe w ramach przyznanego limitu. W lipcu 2022 r. w drugim etapie planowania KWP na podstawie wytycznych KGP<sup>15</sup> otrzymała limit środków na 2023 r. na kwotę 645 588,0 tys. zł<sup>16</sup> z podziałem na: wynagrodzenia i pochodne (590 979,0 tys. zł), świadczenia pieniężne (18 407,0 tys. zł) oraz wydatki bieżące i majątkowe<sup>17</sup> (36 202,0 tys. zł). Kompetencje KWP w ramach szczegółowego podziału ww. środków były podobnie ograniczone jak na wcześniejszych etapach procesu planowania.

Limit dla KWP na grupę pozostałych wydatków bieżących i majątkowych (36 202,0 tys. zł) został ustalony na tym etapie planowania także opisaną powyżej metodą „ryczałtową” ale przyjęte przez KGP „średnie” były niższe niż na poprzednich etapach planowania wydatków na 2023 r. (w 2020 i w 2021 r.) i wynosiły:

- 3,0 tys. zł w rozdziale 75401, 75402;
- 1,3 tys. zł w rozdziale 75404;
- 1,2 tys. zł w rozdziale 75405.

W ramach powyższego limitu na wydatki bieżące i majątkowe kwota 27 252,0 tys. zł została rozdysponowana na poszczególne paragrafy wydatków przez KGP<sup>18</sup>, a do dyspozycji (do rozdysponowania) KWP pozostała kwota 10 086,0 tys. zł, tj. 1,6% ogólnego planu (limitu) na 2023 r.

Przygotowywane przez KWP projekty na tym etapie planowania były zgodne z ww. wytycznymi KGP i zostały wprowadzone do systemu TREZOR w nakazanym terminie.

(akta kontroli str. 1074-1206)

Jednocześnie Główna Księgowa podała, że „powyższe średnie wydatki rzeczowe” przyjęte przez KGP do planowania na 2023 r. były znacznie niższe od średnich przyjętych do planowania wydatków na 2014 r. w 2013 r.<sup>19</sup>, które wynosiły wówczas:

- 9,0 tys. zł w rozdziale 75401, 75402;
- 5,2 tys. zł w rozdziale 75404;
- 4,2 tys. zł w rozdziale 75405.

(akta kontroli str. 1100-1102)

Z wyjaśnień Komendanta i Głównej Księgowej wynika, że opracowanie projektu planu wydatków ze strony jednostki polegało jedynie na dokonaniu podziału przyznanego kwot wydatków w rozbiciu na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej bez możliwości zmian kwot w przyznanym rodzaju wydatków, a tym bardziej ich zwiększenia.

(akta kontroli str. 1076-1095, 1100-1102)

<sup>13</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FB-41/2022/KW z dnia 4 stycznia 2022 r.

<sup>14</sup> KGP w wytycznych ustaliła, że potrzeby w tym zakresie należy zgłosić dwutorowo: w ramach przydzielonego limitu i po za limitem. KWP zgłosiła potrzeby po za otrzymanym limitem.

<sup>15</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FB-5351/2022 z dnia 20 lipca 2022 r.

<sup>16</sup> Wzrost kwoty wydatków planowanych na 2023 r. w porównaniu do ich wysokości na poprzednich etapach planowania dotyczył głównie wynagrodzeń i uposażeń. Kwota ta nie obejmuje środków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w kwocie 662,0 tys. zł.

<sup>17</sup> Limitu na wydatki majątkowe nie przydzielono.

<sup>18</sup> Głównie na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy – § 4180 (22 587,0 tys. zł), ZFŚS (2 237,0 tys. zł) i Pracownicze Plany Kapitałowe (1 226,0 tys. zł).

<sup>19</sup> Niższe o 66,7% do 75,0%.

W listopadzie 2022 r., w trzecim etapie planowania, KWP na podstawie wytycznych KGP<sup>20</sup> otrzymała limit środków na 2023 r. na kwotę 699 200,0 tys. zł<sup>21</sup> w podziale na ww. grupy wydatków. Kompetencje KWP w ramach szczegółowego podziału ww. środków były podobnie ograniczone jak na wcześniejszych etapach procesu planowania. Zgodnie z wytycznymi KGP, w przypadku wydzielenia wydatków na zakupy inwestycyjne należy sporządzić stosowny formularz (BW-I), co oznaczało możliwość zaplanowania środków na zakupy inwestycyjne jedynie kosztem limitu środków przyznanych w ramach wydatków bieżących. Przygotowywane przez KWP projekty na tym etapie planowania były zgodne z ww. wytycznymi KGP i zostały wprowadzone do systemu TREZOR w nakazanym terminie.

(akta kontroli str. 1074-1099)

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że w związku z ograniczonym limitem finansowym jednostka nie była w stanie wydzielić środków na ten cel w pełnej wysokości i w związku z powyższym wydzielono jedynie 340,0 tys. zł na najpilniejsze potrzeby związane ze sprzętem warsztatowym (urządzenie do badania geometrii kół) oraz kwaterunkowym (szafy certyfikowane). Komendant dodatkowo wskazał, że w toku planowania wydatków na 2023 r. nie wystąpiły nadwyżki i, że zgodnie z wytycznymi KGP nie było możliwości przesunięć przyznanych kwot pomiędzy grupami (rodzajami) wydatków. Możliwe było jedynie dokonanie podziału przyznanych środków na paragrafy w zakresie łącznej kwoty środków przyznanych na świadczenia oraz środków przyznanych na wydatki bieżące.

(akta kontroli str. 1084-1085)

W toku procesu planowania wydatków na 2023 r., który przebiegał w latach 2020-2022 KWP ustalała faktyczne potrzeby w zakresie wydatków planowanych na 2023 r. Dotyczyło to m.in. zgłoszonych do KGP w 2020 r. omówionych powyżej potrzeb na wydatki inwestycyjne w kwocie 10 208,0 tys. zł oraz potrzeb na wydatki rzeczowe i usługi na kwotę 109 585,5 tys. zł. Potrzeby na wydatki rzeczowe i usługi ustalono w dokumencie wewnętrznym z 22 lipca 2022 r. pn. „Przewidywane wykonanie wydatków w roku 2023”. Dokument ten w szczególności obowiązującej w projekcie planu finansowego (rozdział, paragraf) określał rzeczywiste potrzeby jednostki w tym zakresie. Z porównania przydzielonego przez KGP (w projekcie planu) limitu na wydatki rzeczowe i usługi z szacunkami KWP wynikało, że pozostała niezabezpieczona kwota potrzeb w tym zakresie, która wynosiła 75 766,5 tys. zł.

W toku wewnętrznych prac planistycznych prowadzonych z własnej inicjatywy, KWP ustaliła faktyczne potrzeby na 2023 r. także na pozostałe grupy wydatków obejmujące wynagrodzenia i pochodne (§ 4010-4120) i świadczenia pieniężne (§ 3020-3070). Całkowite oszacowane potrzeby dotyczące pełnego przekroju wydatków KWP<sup>22</sup> na 2023 r. wynosiły 779 104,6 tys. zł i były wyższe o 133 516,6 tys. zł od limitu przydzielonego przez KGP w lipcu 2022 r. (645 588 tys. zł).

Pierwotny plan wydatków przyznany KWP na 2023 r. wynikający z ustawy budżetowej (przed nowelizacją)<sup>23</sup> w kwocie 699 200,0 tys. zł<sup>24</sup>, umożliwił pokrycie zobowiązań z 2022 r. w zakresie wydatków rzeczowych w kwocie 9 488,2 tys. zł<sup>25</sup> oraz zapewnił środki na wydatki rzeczowe na styczeń 2023 r. Ww. zobowiązania w zakresie

<sup>20</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FB-7884/2022 z dnia 24 listopada 2022 r.

<sup>21</sup> Wzrost kwoty wydatków planowanych na 2023 r. w porównaniu do ich wysokości na poprzednich etapach planowania nastąpił głównie w grupie środków przeznaczonych na równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy oraz w grupie środków na wynagrodzenia i uposażenia.

<sup>22</sup> Na podstawie wewnętrznych szacunków i kalkulacji oraz posiadanych danych o przyszłych stanach osobowych itp.

<sup>23</sup> Pismo Biura Finansów KGP nr FB-992/2023 z dnia 17 lutego 2023 r.

<sup>24</sup> Limit zgodny z limitem ustalonym w listopadzie 2022 r.

<sup>25</sup> Zobowiązania dotyczące wydatków rzeczowych wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. możliwe do uregulowania w 2022 r. i nie opłacone z powodu niezabezpieczenia ich w planie wydatków na 2022 r. Ostatecznie zobowiązania KWP za 2022 r. w zakresie wydatków rzeczowych wyniosły 13 967,4 tys. zł.

wydatków rzeczowych w kwocie 9 488,2 tys. zł stanowiły 94,1% planu (limitu) na wydatki rzeczowe, który wynosił 10 086,0 tys. zł<sup>26</sup>.

Zobowiązania KWP omówiono także w pkt. 1.6 wystąpienia.

Przyznany limit nie zabezpieczał długoterminowej płynności finansowej KWP w zakresie wydatków rzeczowych. W związku z powyższym Komendant 26 stycznia 2023 r. poinformował KGP o wykorzystaniu 80,0% planu na wydatki rzeczowe w rozdziale 75404 i o konieczności zwiększenia budżetu KWP na 2023 r.

Przyjęty w KWP proces planowania był wystarczający i umożliwił Komendantowi określenie szacowanego minimalnego poziomu wydatków niezbędnych do zapewnienia działalności KWP w 2023 r. ale na etapie planowania wydatków KWP na 2023 r. w lipcu 2022 r. Komendant nie zgłosił do KGP niedoszacowania przydzielonych limitów, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1074-1206)

W toku procesu planowania dochodów i wydatków KWP na 2023 r. Komendant opracował również projekt planu finansowego wojewódzkiego FWP na 2023 r. KGP przesłała w tej sprawie pierwsze wytyczne w lipcu 2022 r.<sup>27</sup>, w których nie wskazano limitów w zakresie wielkości planowanych przychodów i kosztów. Komendant sporządzając projekt planu FWP na 2023 r. zaplanował kwotę przychodów i kosztów na poziomie 3 555,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1088-1089, 1213-1253)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że przychody i koszty były szacowane w znacznym stopniu w oparciu o dane historyczne z lat 2020-2022, z uwzględnieniem planowanych przychodów z porozumień, zawieranych przede wszystkim z jednostkami samorządu terytorialnego oraz odsetek uzyskanych z oprocentowania wolnych środków. Na 2023 r. nie planowano przychodów FWP ze środków MSWiA.

(akta kontroli str. 1088-1089)

**1.2.** Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2023 r. wydatki KWP wyniosły 706 730,0 tys. zł, w tym w paragrafach z czwartą cyfrą zero – 706.068,0 tys. zł. W trakcie roku budżetowego do planu finansowego KWP wprowadzono zmiany, które zwiększyły budżet wydatków per saldo o 160 529,4 tys. zł (22,7%), tj. do 867 259,4 tys. zł (w tym w paragrafach z czwartą cyfrą zero – 866 052,0 tys. zł), z tego o 96 473,0 tys. zł środkami przeniesionymi z rezerw celowych i o 64 093,9 tys. zł z innych środków dysponenta części 42 (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – dalej MSWiA”).

Wykonanie wydatków KWP wyniosło ogółem 871 381,3 tys. zł (w tym w paragrafach z czwartą cyfrą zero – 866 049,2 tys. zł), z czego: 867 095,2 tys. zł z budżetu państwa, (99,8% planu po zmianach) i 4 286,1 tys. zł z FWP. Wykonanie wydatków w 2022 r. wyniosło ogółem 740 856,6 tys. zł, z czego: 685 903,5 tys. zł z budżetu państwa i 54 953,1 tys. zł z FWP, w tym 51 805,1 tys. zł ze środków pochodzących z MSWiA. Ze względu na ujmowanie środków FWP tylko w jednym rozdziale klasyfikacji budżetowej, nie jest możliwe bardziej szczegółowe porównanie wydatków 2023 r. z wydatkami 2022 r. W 2023 r. nie finansowano wydatków KWP z środków FWP pochodzących z MSWiA. Realizacja planu finansowego FWP została opisana w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 14-30, 725-731, 816-825, 1213-1222, 1721, 1725-1731)

W porównaniu do roku 2022 nastąpił wzrost wydatków budżetowych o 181 191,7 tys. zł (o 26,4%), przy czym decydujący wpływ na poziom tego wzrostu

<sup>26</sup> Bez środków na: równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla funkcjonariuszy – § 4180, ZFŚS i Pracownicze Plany Kapitałowe.

<sup>27</sup> Pismo Biura Finansów KGP nr FRS-4860/2022 z dnia 8 lipca 2022 r. Ponadto w 2022 r. w sprawie planowania FWP Biuro Finansów KGP przesłało wytyczne (pismo) nr FRS-8426/2022 z dnia 16 listopada 2022 r.

miały zwiększone wydatki w rozdziałach 75404 „Komendy wojewódzkie Policji” i 75405 „Komendy powiatowe Policji” (łącznie o 176 041,7 tys. zł):

- w § 4050 „Uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy” (o 27 616,2 tys. zł), § 4060 „Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń” (o 14 014,9 tys. zł) i § 4180 „Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności” (o 40 506,1 tys. zł),
- w grupie wydatków bieżących (o 51 267,9 tys. zł), głównie w: § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” (o 25 157,3 tys. zł), § 4260 „Zakup energii” (o 15 280,9 tys. zł) i § 4300 „zakup usług pozostałych” (7 358,3 tys. zł),
- w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” (o 9 529,8 tys. zł) i w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” (o 3 632,9 tys. zł w rozdziale 75405),
- w § 4010 „Wynagrodzenie osobowe pracowników” (o 4 712,8 tys. zł) i w § 4020 „Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej” (o 5 534,0 tys. zł).  
(akta kontroli str. 14-18, 725-731, 819-825, 1721, 1725-1731)

KWP w 2023 r. nie realizowała wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 14-18, 161, 719)

**1.3.** W 2023 r. wydatki KWP w poszczególnych grupach ekonomicznych kształtowały się następująco:

- wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2023 r. wyniosły 19 727,8 tys. zł, stanowiły 2,3% wydatków ogółem i były wyższe niż w 2022 r. o 1 618,2 tys. zł (o 8,9%). Planowane w ustawie budżetowej<sup>28</sup> wydatki w tym zakresie (18 869,0 tys. zł) zostały zwiększone w trakcie roku o 858,8 tys. zł (o 4,5%) i w pełni wykonane;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych w 2023 r. wyniosły 830 355,7 tys. zł, stanowiły 95,8% wydatków ogółem i były wyższe niż w 2022 r. o 168 035,9 tys. zł (o 25,4%). Planowane w ustawie budżetowej wydatki w tym zakresie (671 963,0 tys. zł) zostały zwiększone w trakcie roku o 158 392,7 tys. zł (o 23,6%) i w pełni wykonane;
- wydatki majątkowe wyniosły 15 965,5 tys. zł, stanowiły one 1,8% wydatków ogółem i były wyższe niż w 2022 r. o 12 245,3 tys. zł (o 329,2%). Planowane w ustawie budżetowej wydatki w tym zakresie (15 236,0 tys. zł) zostały zwiększone w trakcie roku o 729,5 tys. zł (o 4,8%) i w pełni wykonane;
- wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE w 2023 r. wyniosły 1 046,2 tys. zł, stanowiły 0,1% wydatków ogółem i były niższe o 707,7 tys. zł (tj. o 40,3%) niż w 2022 r. Planowane w ustawie budżetowej wydatki w tym zakresie (662,0 tys. zł) zostały zwiększone w trakcie roku o 384,2 tys. zł (o 58%), a wykonane w 86,6%.

(akta kontroli str. 14-18, 31, 725-731, 819-825, 1721, 1725-1731)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że głównymi przyczynami:

- wzrostu wydatków na wynagrodzenia oraz uposażenia i inne należności zaliczanych do wynagrodzeń funkcjonariuszy, był wzrost: wynagrodzeń i uposażeń, nagród (w związku ze wzrostem funduszu wynagrodzeń i funduszu uposażeń), liczby osób, którym przysługiwały nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, dodatku funkcyjnego i kontrterrorystycznego, przyznanie: jednorazowego specjalnego dodatku motywacyjnego, dodatku terenowego i świadczeń za długoletnią służbę oraz awanse funkcjonariuszy;

<sup>28</sup> Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.) – dalej: „ustawa budżetowa”.



- wzrostu wydatków bieżących i inwestycyjnych, było to, że w poprzednim roku część tych wydatków była finansowana z FWP, w tym ze środków przekazanych z MSWiA. Ponadto na wzrost wydatków bieżących miała wpływ wysokość zobowiązań powstałych w roku poprzednim (głównie z tytułu dostaw paliwa i energii) oraz wzrost cen,
- wzrostu wydatków na zakupy inwestycyjne, było otrzymanie środków z Programu Modernizacji Policji (dalej: „PMP”), konieczność wyposażenia Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości (dalej: „CBZC”) działającego od lipca 2022 r., sfinansowania wydatków niekwalifikowanych dotyczących realizowanych projektów oraz zakupu urządzenia do zabezpieczenia sieci komputerowej KWP,
- spadku wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE było zakończenie w 2022 r. realizacji projektów w ramach „HERCULE III” i zakończenie w 2023 r. projektu w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w którym główne zadania zrealizowano w 2022 r.

(akta kontroli str. 214-229)

1.3.1. Według „Sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach” Rb-70 w 2023 r. wynagrodzenia wyniosły 603 800,1 tys. zł, i były wyższe o 49 415,2 tys. zł niż w 2022 r. (o 8,9%). Wynikało to ze wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z 6 614 zł do 7 449 zł (o 12,6%), przy czym przeciętne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (status 01) wyniosło 5 278 zł (wzrost o 15,5%), członków korpusu służby cywilnej (status 03) – 5 887 zł (wzrost o 13,8%), a funkcjonariuszy (status 10), stanowiących większość zatrudnionych (81,3% przeciętnego zatrudnienia) – 7 872 zł (wzrost o 12,6%). Przeciętne zatrudnienie w 2023 r. wyniosło 6 754 osób i było niższe od zatrudnienia w 2022 r. o 230 osób, tj. o 3,3%, przy czym w rozdziale 75407 „CBZC” wystąpił wzrost zatrudnienia o 10 osób, tj. o 87,5%, a w pozostałych rozdziałach nastąpił spadek. Kwota wydatków poniesionych przez KWP w 2022 r. na wynagrodzenia osobowe<sup>29</sup> wyniosła 621 307,1 tys. zł i stanowiła 100% kwoty określonej w planie po zmianach. W porównaniu do 2022 r.<sup>30</sup>, wydatki te wzrosły o 58 602 tys. zł (10,4%).

(akta kontroli str. 14-18, 32-33, 46, 725-73, 819-825, 1721, 1725-1731, 1736)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że główną przyczyną zmniejszenia zatrudnienia była duża liczba zwolnień ze służby z powodu przejścia na emeryturę w związku z wysokim poziomem rewaloryzacji emerytur. Wystąpiły trudności w przyjmowaniu nowych funkcjonariuszy związane z: niskim wynagrodzeniem, brakiem kandydatów spełniających wymagania (negatywne testy psychologiczne) oraz długotrwałym postępowaniem kwalifikacyjnym.

(akta kontroli str. 214-217)

W sprawozdaniu Rb-70 za 2023 r.:

- do stanu zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego (kol. 11) nie wliczono osób będących na urloпах bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- w rozdziale 75404, w statusie zatrudniania 02 „osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe” wykazano wydatki na uposażenia (kol. 14) w wysokości 20 099,2 tys. zł, dla których plan po zmianach (kol. 12) wynosił 20 066.6 tys. zł, tj. wykonanie było wyższe od planu o 32,6 tys. zł,
- w rozdziale 75405 w statusie zatrudniania 03 „członkowie korpusu służby cywilnej” wykazano wydatki na uposażenia (kol. 14) w wysokości 24 252,5 tys. zł, dla

<sup>29</sup> § 4010, § 4020, § 4040, § 4050, § 4060, § 4070, § 4080.

<sup>30</sup> 562 705,1 tys. zł.

których plan po zmianach (kol. 12) wynosił 24 248,7 tys. zł, tj. wykonanie było wyższe od planu o 3,8 tys. zł.

- w rozdziale 75405 w statusie zatrudniania 10 „żołnierze zawodowi i funkcjonariusze” wykazano wydatki na dodatkowe wynagrodzenia roczne (kol. 15) w wysokości 27 447,9 tys. zł, dla których plan po zmianach (kol. 13) wynosił 27 430,1 tys. zł, tj. wykonanie było wyższe od planu o 17,8 tys. zł.,  
(akta kontroli str. 33, 384-387, 1721, 1736)

Zgodnie z § 16 pkt 12 załącznika nr 35 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>31</sup>, stanowiącego „Instrukcję instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa”, w kolumnach 14 i 15 - wykazuje się wykonanie wydatków klasyfikowanych w § 401-407 i § 479-480 klasyfikacji budżetowej, od początku roku do końca okresu sprawozdawczego (...). Zgodnie z § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia, w kolumnach 14 i 15 kwoty wynagrodzeń powinny być ujmowane w wysokości zgodnej z kwotami brutto listy płac (łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne opłacanymi przez ubezpieczonych oraz z zaliczką na podatek dochodowy od tych wynagrodzeń, niezależnie od terminu płatności). Dane liczbowe wykazane w „Wykonaniu” według list płac brutto nie mogą przekraczać ustalonego zgodnie z § 16 pkt 11 planu po zmianach wynagrodzeń.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że w Policji przyjęto interpretację, że w kol. 14 i 15 ujmuje się koszty, które są ewidencjonowane na kontach zespołu „4”, Składki na ubezpieczenia społeczne jak i zaliczka na podatek dochodowy za miesiąc grudzień, nie są wymagane w roku, którego dotyczą i w efekcie nie muszą stanowić wydatku tego roku. Tymczasem plan finansowy jednostki budżetowej ustalany jest na wydatki a nie na koszty, w związku z czym ostateczny plan na wynagrodzenia w pełni zabezpieczał wydatki 2023 r., a nie koszty. Dodał, że taki sposób sporządzania sprawozdań nie był kwestionowany przez Komendę Główną Policji „dalej: „KGP”) ani dysponenta części 42.

(akta kontroli str. 34-45)

W 2022 r. 64 funkcjonariuszy złożyło wnioski o zwolnienie ze służby w związku z przejściem na emeryturę<sup>32</sup>, z czego 27 zostało zwolnionych w 2022 r., a 37 – w 2023 r. W 2023 r. 70 funkcjonariuszy złożyło wnioski o zwolnienie ze służby w KWP w związku z przejściem na emeryturę<sup>33</sup>, z czego:

- 56 zwolniono w 2023 r., z czego 43 podwyższono dodatek służbowy lub funkcyjny (wszystkim w 2023 r.), w tym w 36 przypadkach rozkaz personalny zwiększający dodatek wydano w przeciągu miesiąca przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby,
- 14 zwolniono w 2024 r., z czego sześciu podwyższono dodatek służbowy lub funkcyjny (wszystkim w 2024 r. w tym w pięciu przypadkach rozkaz personalny zwiększający dodatek wydano w przeciągu miesiąca przed złożeniem wniosku o zwolnienie ze służby.

Zwiększenie dodatków wyniosło od 210,00 zł do 1 400,00 zł, co stanowiło od 20 do 50% wartości dodatku przed zwiększeniem. Średnia kwota zwiększenia wyniosła 555,00 zł (tj. o 40,6%<sup>34</sup>), z tego: dodatku funkcyjnego o 877,78 zł (tj. o 38,3%), a dodatku służbowego o 367,58 zł (tj. o 44,1%).

<sup>31</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 454 – dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”.

<sup>32</sup> W całym Garnizonie Pomorskim – 306.

<sup>33</sup> W całym Garnizonie Pomorskim - 224.

<sup>34</sup> Rozumianym jako iloraz sumy zwiększeń do wartości sumy dodatków przed zwiększeniem.

Badanie wybranych wniosków i rozkazów personalnych, na podstawie których zwiększono dodatki 11 funkcjonariuszom (pięciu zwolnionym w 2023 r. i sześciu zwolnionym w 2024 r. wykazało, że:

- zwiększeń dokonano na podstawie § 8 ust. 5 pkt 1 lub § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego<sup>35</sup>, które umożliwiają zwiększenie dodatku funkcyjnego, w zależności od oceny wywiązywania się przez policjanta z obowiązków oraz realizacji przez niego zadań i czynności służbowych, a także zwiększenia dodatku służbowego – za wzorową służbę,
- wnioski personalne w sprawie zwiększenia dodatku zawierały uzasadnienie, w którym dokonano oceny wywiązywania się z obowiązków, realizacji zadań i czynności służbowych,
- na podstawie zatwierdzonych wniosków wydano rozkazy personalne zwiększające dodatki,
- funkcjonariusze złożyli raporty z wnioskiem o zwolnienie ze służby po dniu wydania rozkazu personalnego zwiększającego dodatek (od dwóch do 14 dni).

(akta kontroli str. 47-86, 240-342)

W 2023 r. z KWP i podległych jednostek odeszło ze służby 11 funkcjonariuszy<sup>36</sup>, których czas służby w Policji nie przekraczał sześciu miesięcy (pełnili oni służbę przygotowawczą i odeszli z własnej inicjatywy), w tym czterech funkcjonariuszy, których czas służby wynosił od ośmiu do 33 dni. W związku z powyższym 10 z ww. funkcjonariuszy<sup>37</sup> wypłacono odprawy w wysokości jednomiesięcznego uposażenia. Kwoty odpraw wynosiły od 4,2 tys. zł do 4,7 tys. zł, a łączne wydatki z tego tytułu wyniosły 44,5 tys. zł. Ponadto trzem z ww. funkcjonariuszy wypłacono ekwiwalenty za niewykorzystany urlop<sup>38</sup> w kwocie od 1,0 tys. zł do 4,9 tys. (łącznie 10,1 tys. zł). Ekwiwalenty te wypłacono funkcjonariuszom, którzy nie mieli możliwości wykorzystania przysługujących im urlopów w czasie pełnienia służby, gdyż przebywali na szkoleniu podstawowym, na zwolnieniach lekarskich lub rozliczali się z jednostką (zgodnie z kartą obiegową). Powyższe świadczenia (odprawy i ekwiwalenty) zostały wypłacone na podstawie art. 114 i 115 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>39</sup>.

(akta kontroli str. 993-994)

Wynagrodzenia bezosobowe<sup>40</sup> w KWP w 2023 r. wyniosły 1 828,9 tys. zł, w tym w paragrafie 75404 – 221,0 tys. zł.

W 2023 r. w ramach wynagrodzeń bezosobowych w KWP zadania wykonywało 18 osób na podstawie 25 umów, wszystkie wykonywały zadania pomocnicze<sup>41</sup> na podstawie umów zleceń (nie zawierano umów z własnymi pracownikami). KWP poniosła z tego tytułu wydatki w wysokości 154,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 14-18, 87-89, 725-731, 1721, 1725-1731)

Badanie czterech z ww. umów zlecenia o najwyższej wartości, zawartych z czterema osobami, na realizację których poniesiono wydatki w łącznej wysokości 52,6 tys. zł wykazało, że dotyczyły one:

<sup>35</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1236., ze zm.

<sup>36</sup> W tym: pięciu funkcjonariuszy KWP oraz trzech funkcjonariuszy komend miejskich policji i trzech funkcjonariuszy komend powiatowych policji.

<sup>37</sup> Jeden z funkcjonariuszy został ponownie przyjęty do służby i w związku z tym odprawa mu nie przysługiwała.

<sup>38</sup> Funkcjonariusze ci nie wykorzystali od pięciu do 22 dni urlopu.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 145 – dalej „ustawa o Policji”.

<sup>40</sup> § 4170.

<sup>41</sup> W komórkach obsługowych (typu kadry, księgowość, administracja, wspomaganie informatyczne).

- kompletowania dokumentacji technicznej obiektów Garnizonu Pomorskiego do celów ewidencyjnych (wydatek w wysokości 14,7 tys. zł),
  - przygotowania dokumentów księgowych do ich opracowania przez pracowników merytorycznych oraz terminowego przekazania dokumentów do Wydziału Finansów (wydatek w wysokości 12,6 tys. zł),
  - przygotowania dokumentacji finansowo-księgowej do archiwizacji (wydatek w wysokości 14,5 tys. zł),
  - kontroli wstępnej kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (wydatek w wysokości 10,8 tys. zł),
- i zostały zawarte na czas, w którym prowadzono nabór na wakujące stanowiska realizujące zadania objęte umowami.

(akta kontroli str. 87-156, 1466)

**1.3.2.** W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki majątkowe w wysokości 15 236,0 tys. zł<sup>42</sup>, w tym: 14 896,0 tys. zł na realizację czterech zadań w ramach wydatków inwestycyjnych i 340,0 tys. zł na realizację czterech zadań w ramach wydatków na zakupy inwestycyjne. W trakcie roku zmieniono plan wydatków w tym zakresie zwiększając go do 15 965,5 tys. zł (o 729,5 tys. zł), przy czym:

- plan w zakresie inwestycji zmniejszono o 9 476,8 tys. zł (do 5 419,2 tys. zł):
  - zrezygnowano z realizacji w 2023 r. inwestycji „Budowa nowej siedziby CBZC” o wartości 100,0 tys. zł z powodu niezatwierdzenia programu inwestycyjnego (oczekuje na zatwierdzenie przez Wydział Koordynacji Inwestycji KGP) i przeniesiono ją do realizacji w 2024 r.,
  - zmniejszono wydatki na zadanie: „Komenda Miejska Policji w Gdańsku – przebudowa i dostosowanie obiektu do aktualnych potrzeb ul. Nowe Ogrody” (dalej: „Przebudowa KMP w Gdańsku”) o 8 221,1 tys. zł i zaplanowano jego kontynuację w 2024 r.,
  - zmniejszono wydatki na zadanie „Komisariat Policji Cedry Wielkie – budowa nowej siedziby – etap II” o 791,7 tys. zł i zaplanowano jego kontynuację w 2024 r.,
  - zmniejszono wydatki na zadanie „Posterunek Policji w Rowach” etap I – opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej o 413,0 tys. zł, które zostało zakończone,
  - wprowadzono zadanie „Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku ul. Chlebnicka – przebudowa obiektu do funkcji służbowej Policji” o wartości 48,9 tys. zł, które zostało zakończone,
- plan w zakresie zakupów inwestycyjnych zwiększono o 10 206,3 tys. zł (do 10 546,3 tys. zł) wprowadzając 17 nowych zadań, które zakończono, w tym m.in:
  - dofinansowanie zakupu samochodów osobowych nieoznakowanych segmentu C i typu SUV o wartości 8 322,8 tys. zł,
  - zakup systemu TETRA w ramach zadania „Cyfryzacja systemów łączności” (o wartości 1 469,6 tys. zł),
  - zakup urządzenia do badania geometrii kół o wartości 145,0 tys. zł,
  - zakup oprogramowania FireWall Fortigate o wartości 143,9 tys. zł,
  - wydatki niekwalifikowane związane z realizacją projektów unijnych (dot. podatku VAT od zakupu samochodu typu SUV oraz sprzętu informatycznego) na łączną kwotę 112,1 tys. zł.

Ww. zadania inwestycyjne stanowiły kontynuację inwestycji rozpoczętych przed 2023 r., prowadzonych w związku z koniecznością dostosowania obiektów do wymogów

<sup>42</sup> Wydatki w §§ 6050 i 6060 bez wydatków w tych paragrafach z czwartą cyfrą „1” i „2”.

i potrzeb Policji. Zakupy inwestycyjne były realizowane w celu zapewnienia sprzętu, wyposażenia i cyfrowych systemów, do realizacji ustawowych zadań Policji.

(akta kontroli str. 14-18, 157-160, 214, 225, 349-379, 725-731, 1721, 1725-1731)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że:

- planowanie wysokości środków na dany rok budżetowy w zakresie inwestycji, nie należy do kompetencji KWP, lecz do KGP. KWP realizuje zadania inwestycyjne w oparciu o otrzymane z KGP zatwierdzone plany inwestycyjne. Wprowadzenie zadania do planu inwestycyjnego następuje poprzez uzgodnienie, przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji, programu inwestycyjnego określającego jej wartość i terminy rozpoczęcia i zakończenia przygotowanego przez KWP. Kwota limitu ujęta w ustawie budżetowej ulega weryfikacji przez KGP na etapie konstruowania ostatecznego planu inwestycyjnego Policji na dany rok. Ze względu na zaciągnięte zobowiązania, szeroki zakres i znaczne zaangażowanie robót, w 2023 r. priorytetem była kontynuacja zadania „Przebudowa KMP w Gdańsku”. Limit wydatków na to zadanie w 2023 r. został jednak zmniejszony przez KGP.
- w pierwszym etapie planowania (w styczniu 2022 r.), zgodnie z wytycznymi, KWP wskazała dodatkowe potrzeby w zakresie wydatków na zakupy inwestycyjne. Nie zostały one jednak uwzględnione w limicie przyjętym w ustawie budżetowej. Nie było także możliwości przeniesienia środków z limitu zaplanowanego na wydatki bieżące ponieważ limit w tym zakresie także był zbyt niski. W związku z ww. ograniczeniami wydzielono na realizację zakupów inwestycyjnych środki na najpilniejsze potrzeby. Uruchomienie w trakcie roku środków pochodzących z PMP umożliwiło wprowadzenie kolejnych zadań. Ponadto dokonano przesunięcia środków, z planu wydatków na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków UE, które dot. niekwalifikowalnego wydatku na podatek VAT.

(akta kontroli str. 214-216, 226-229 i 349-372)

1.4. W 2023 r. dokonano zwiększenia planu wydatków z siedmiu pozycji rezerwy celowych, na podstawie 31 decyzji Ministra Finansów<sup>43</sup> o łączną kwotę 96 473,0 tys. zł. Środki te wykorzystano w 99,9% (96 435,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 19-30, 213-214)

Badanie przeniesienia i wykorzystania środków przyznanych na podstawie czterech wybranych decyzji w wysokości 96 435,5 tys. zł (co stanowiło 39% wydatków wykonanych)<sup>44</sup>, w tym:

- trzech przenoszących środki z rezerwy celowej poz. 16<sup>45</sup>, zwiększających wydatki łącznie o 12 601,9 tys. zł, głównie na uregulowanie zobowiązań wymagalnych m.in. z tytułu zakupu: paliwa, energii, materiałów biurowych, usług remontowych, wynagrodzeń biegłych i należności z tytułu podróży służbowych,
- jedynej przenoszącej środki z rezerwy celowej poz. 35<sup>46</sup>, zwiększającej wydatki o 1 720,7 tys. zł, na wypłatę świadczeń motywacyjnych dla funkcjonariuszy,
- jednej przenoszącej środki z rezerwy celowej poz. 72<sup>47</sup>, zwiększającej wydatki o 23 334,3 tys. zł., głównie na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy i wydatków pochodnych od wynagrodzeń,

<sup>43</sup> Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych.

<sup>44</sup> Wyboru dokonano na podstawie osądu kontrolera.

<sup>45</sup> Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa.

<sup>46</sup> Uzupelnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny i zabezpieczenia społecznego, realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz na wypłatę świadczeń motywacyjnych, o których mowa w ustawie o Policji, ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, ustawie o Straży Granicznej oraz ustawie o Służbie Ochrony Państwa.

<sup>47</sup> Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Minister finansów na podstawie opinii nr 352 Komisji Finansów Publicznych uchwalonej na posiedzeniu w dniu 22 września 2023 zmienił przeznaczenie kwoty w wysokości 400.439 tys. zł z rezerwy

wykazało, że:

- po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu planu wydatków wprowadzono zmiany w planie finansowym KWP,
- wydatki, na które pozyskano środki, były znane na etapie tworzenia planu finansowego KWP w ramach opracowania ustawy budżetowej. Komendant był świadomy potrzeb na etapie konstruowania budżetu, jednak przyznana wstępna kwota wydatków była zbyt niska do ich uwzględnienia. Na etapie tworzenia planu nie zwracano się do KGP bądź Ministra Finansów z informacją o pojawieniu się dodatkowych potrzeb i konieczności przyznania większego limitu środków,
- wnioskowanie o środki wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe,
- środki wykorzystano w pełni i zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 19-30, 162-213, 230-239)

**1.5.** Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków KWP w łącznej wysokości 25 242,8 tys. zł, tj. 2,9% wydatków ogółem. Doboru próby wydatków dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających pozapłacowym wydatkom budżetowym oraz w sposób celowy. Próba wylosowana metodą monetarną<sup>48</sup> objęła 47 dowodów księgowych potwierdzających wydatki w łącznej wysokości 9 054,3 tys. zł, w tym wydatki majątkowe w wysokości 3 775,6 tys. zł (osiem zapisów/dowodów księgowych), które stanowiły 23,6% wydatków majątkowych KWP. Próba wydatków dobranych w sposób celowy wyniosła 16 188,4 tys. zł (80 dowodów księgowych). Skontrolowane wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz zrealizowane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki. Realizacja wydatków, poza stwierdzonymi 82 przypadkami nieterminowych zapłat, opisanymi w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>49</sup>. Wydatki zostały poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wydatki majątkowe zostały poniesione legalnie, gospodarnie i celowo. Do faktur zakupu załączono dowody potwierdzające realizację zadania (np. protokoły odbioru), a w przypadku zakupów inwestycyjnych – potwierdzenie ujęcia w ewidencji środków trwałych na podstawie prawidłowych dokumentów OT. Na fakturach zamieszczone były m.in. opisy z podpisami osób potwierdzających realizację wydatku zgodnie z planem finansowym, zamówieniem (umową), sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz wskazanie sposobu ujęcia w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 406-490, 658, 995-1073, 1492-1611, 1747-1779)

**1.6.**<sup>50</sup> Badanie dokumentacji dotyczącej wybranego zobowiązania powstałego w styczniu 2023 r. dotyczącego zdarzenia gospodarczego, które miało miejsce w grudniu 2022 r. wykazało, dotyczyło ono usługi ekspertyzy kryminalistycznej wykonanej w grudniu 2022 r., udokumentowanej fakturą wystawioną 22 grudnia 2022 r. o wartości 14,9 tys. zł<sup>51</sup>. Zobowiązanie z ww. tytułu ujęto w księgach rachunkowych w styczniu 2023 r., na podstawie postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania

---

celowej w poz. 72, zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2023 na uzupełnienie wydatków budżetowych Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej na wypłatę świadczeń pieniężnych, należności i innych płatności dotyczących funkcjonariuszy oraz wydatków pochodnych od wynagrodzeń, wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

<sup>48</sup> Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

<sup>49</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. – dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

<sup>50</sup> W tym punkcie ustalenia odnoszą się do paragrafów z czwartą cyfrą „0”.

<sup>51</sup> Faktura nr 6327/2022/B o wartości brutto 14 889,15 zł.

przygotowawczego tytułem wynagrodzenia za ww. ekspertyzę<sup>52</sup>, wydanego 12 stycznia 2023 r., na podstawie art. 618l § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>53</sup>.

(akta kontroli str.673-680, 682, 1720)

Na koniec 2022 r. zobowiązania z tytułu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych i wydatków bieżących wyniosły łącznie 65 475,6 tys. zł, co stanowiło 9,6% wydatków 2022 r. i 9,3% planu wg ustawy budżetowej na 2023 r. Zobowiązania w § 4000 (grupa wydatków bieżących) wyniosły 12 523,0 tys. zł i stanowiły 236,1% wydatków zaplanowanych na ten cel w ustawie budżetowej na 2023 r. (5 303,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 399-401)

W KWP sporządzono plan finansowy wydatków z grupy wydatków bieżących (§4000), ujętych w ustawie budżetowej na 2023 r., w układzie paragrafów właściwych dla poszczególnych rodzajów wydatków z tej grupy.

(akta kontroli str. 388-390, 1145-1148, 1156-1158)

Na koniec poszczególnych miesięcy okresu styczeń-listopad 2023 r. poziom zaangażowania wydatków ogółem w stosunku do wysokości aktualnego wówczas planu finansowego, kształtował się na poziomie powyżej 95% (za wyjątkiem miesiąca lipca, w którym poziom ten wyniósł 78,9%). W każdym miesiącu wystąpiły przypadki, w których poziom zaangażowania wydatków przekroczył 100%. Przypadki przekroczenia ww. poziomu zaangażowania wystąpiły w paragrafach: 3070 i 4000 (w rozdziałach: 75401, 75402, 75404 i 75405), 4010 (w rozdziałach: 75401 i 75405), 4020 (w rozdziałach: 75401, 75405 i 75407) 4040 (w rozdziale 75401), 4050, 4180, 4410 i 4430 (w rozdziałach: 75401, 75404, 75405 i 75407), 4070 (w rozdziałach: 75401 i 75407), 4080, 4270 i 4480, (w rozdziałach: 75401, 75404 i 75405), 4110 (w rozdziałach 75401 i 75405), 4120 (w rozdziałach: 75401), 4520 (w rozdziałach: 75401, 75402, 75404, 75405 i 75407), 3020, 4170, 4230, 4550, 4580, 4590, 4780 i 6060, (w rozdziałach: 75404 i 75405), 3050 (w rozdziale 75402), 4440, 4610 i 6050 (w rozdziale 75405), 4060 i 4120 (w rozdziale 75407).

Plan finansowy był w każdym miesiącu zmieniany. W lutym został zwiększony o 14 933,8 tys. zł, w marcu zmniejszony o 14 464,0 tys. zł, w kwietniu zwiększony o 33 229,5 tys. zł, w maju zwiększony o 17 983,5 tys. zł, w czerwcu zwiększony o 2,7 tys. zł, w lipcu zwiększony o 213 642,5 tys. zł, w sierpniu zmniejszony o 154 832,8 tys. zł, we wrześniu zwiększony o 25 200,0, w październiku zwiększony o 3 427,6 tys. zł, w listopadzie zwiększony o 10 043,3 tys. zł, a w grudniu zwiększony o 15.617,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 402-403)

Z wyjaśnień Głównej Księgowej wynikało, że; w KWP:

- system finansowo-księgowy SWOP FK stosowany w KWP (funkcjonującym w Policji) umożliwia wprowadzenie terminu płatności dla zobowiązań i uzyskanie danych na temat zobowiązań wymagalnych pozostałych do zapłaty w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy. Wysokość zobowiązań wymagalnych była w KWP ustalana i monitorowana na bieżąco poprzez codzienne analizy terminów zapłaty. Dokumentowano to wydrukami roboczymi z systemu SWOP FK według terminu płatności, które stanowiły materiał pomocniczy podczas bieżącej realizacji wydatków w celu niedopuszczenia do powstania zobowiązań wymagalnych. System ten umożliwia w każdym momencie uzyskanie wydruku zobowiązań wg niezbędnych kryteriów, tj. m.in.: rozdziału, paragrafu i daty

<sup>52</sup> Postanowienie wydane przez Komendę Powiatową Policji w Lęborku w sprawie RSD 1072/2022.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 37.

- wymagalności. Kwoty zobowiązań wymagalnych wykazywane w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa generowane są z systemu księgowego automatycznie. Dodatkowo specyfikacja rozrachunków wobec kontrahentów z tytułu dostaw i usług, zawierająca terminy płatności, jest comiesięcznie zabezpieczana w formie elektronicznej;
- wysokość zaangażowania wydatków była przekazywana przez właściwe komórki merytoryczne w oparciu o zawarte umowy, zlecenia, decyzje i inne postanowienia, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym. Poziom zaangażowania był na bieżąco analizowany z tymi komórkami zarówno pod kątem zaciągniętych zobowiązań jak i posiadanego limitu finansowego. Fakt zaangażowania przekraczającego plan był ściśle powiązany z wielokrotnie zgłaszanymi dodatkowymi potrzebami środków na wydatki wymagalne, nieznajdujące pokrycia w planie. Powyższe dane są przekazywane do dysponenta wyższego stopnia zgodnie z wymaganymi terminami już na etapie zaangażowania, a jeszcze przed zaewidencjonowaniem faktycznego zobowiązania. Dodatkowo w zakresie zaangażowania, które przekracza plan finansowy, w sprawozdaniach Rb-28 była prezentowana informacja o zgłoszeniu potrzeb na pokrycie wydatków wymagalnych we wcześniejszych okresach;
  - na bieżąco był monitorowany poziom zrealizowanych wydatków w stosunku do posiadanego limitu. Poniesienie wydatku jest uzależnione od posiadanego zabezpieczenia w planie finansowym. W związku z bardzo ograniczonym budżetem w roku 2023 systematycznie prowadzono analizy stopnia wykonania budżetu. Efektem tych analiz były sporządzane zestawienia dodatkowych potrzeb nieznajdujących pokrycia w limicie finansowym w szczególności rozdziałów i paragrafów. Zestawienia te były zgłaszane przez KWP do KGP ponad 60rotnie.
- W sprawie przyczyn wysokiego poziomu zaangażowania wydatków budżetowych Główna Księgowa wyjaśniła, że poziom limitu finansowego w ustawie budżetowej zapewniał płynne funkcjonowanie KWP przez pierwszy miesiąc 2023 r.; nie zabezpieczał długoterminowej płynności finansowej. Przyznane środki na wydatki rzeczowe w 90% zostały wykorzystane na pokrycie zobowiązań powstałych w 2022 r., które również były wysokie z uwagi na niedoszacowanie budżetu na 2022 r. KWP realizowała wydatki wyłącznie w sposób rzetelny, celowy i oszczędny na poziomie niezbędnego minimum umożliwiającego terminową realizację zadań. Konieczność zapewnienia ciągłości bieżącego funkcjonowania jednostki i realizacji ustawowych zadań Policji przy bardzo ograniczonym limicie finansowym sprawiła, że poziom zaangażowania był wysoki w stosunku do planu. Wysokie zaangażowanie w zakresie wydatków bieżących wynikało m.in. z ujętych w zaangażowaniu zawartych umów związanych z: utrzymaniem obiektów (media, opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, podatki od nieruchomości), atestacją sprzętów oraz zapewnieniem innych niezbędnych usług i materiałów, w tym: paliwa i części zamiennych do pojazdów służbowych, co wpływa na sprawność funkcjonowania Policji. Ponadto zaangażowanie było uwarunkowane wykonywaniem ustawowych zadań Policji, związanych m.in. z prowadzeniem postępowań przygotowawczych, w tym dot. powoływania biegłych, czy zabezpieczenia pojazdów przetrzymywanych w celach procesowych. Poziom wysokiego zaangażowania w zakresie świadczeń wynikał głównie z faktu zmniejszenia planu w ciągu roku na polecenie KGP. Wysoki poziom zaangażowania wydatków w §§ 3070, 4080 i 4180 wynikał z tego, że plan był zabezpieczany na bieżąco na podstawie przekazywanych rozliczeń. Dodała, że całość zaangażowania była związana w sposób pośredni bezpośrednio z wydatkami służącymi realizacji przez Policję ustawowych zadań i niemożliwym jest ich ograniczenie bądź zaprzestanie. Pomimo wysokiego poziomu zaangażowania w wybranych paragrafach, łączne zaangażowanie w poszczególnych miesiącach



nigdy nie przekraczało planu finansowego, a realizacja płatności następowała dopiero po uzyskaniu zabezpieczenia środków w planie finansowym.

(akta kontroli str. 380-383, 388-389, 396-398)

W 2023 r. KWP 67rotnie wnioskowała do KGP o zwiększenie planu wydatków (w 12 przypadkach nie otrzymano odpowiedzi, a w jednym KGP wniosek odrzuciła ponieważ Ministerstwo Finansów poleciło podzielić potrzeby na dwie transze).

Za pośrednictwem Informatycznego systemu obsługi budżetu państwa TREZOR KWP przekazała 270 wniosków o zmianę w planie finansowym na 2023 r.<sup>54</sup>, z czego 260 uwzględniono, a 10 odrzucono. Na ich podstawie wydano 190 decyzji, w tym 46 dotyczących środków z rezerw celowych.

Spośród ww. decyzji 111 dotyczyło zwiększenia planu finansowego (w tym 32 środkami z rezerw celowych), a 81 – zmniejszenia lub przeniesienia środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami (w tym 14 dotyczyło środków z rezerw celowych). Spośród wniosków odrzuconych sześć dotyczyło zwiększenia planu finansowego o łączną kwotę 9 898,6 tys. zł, a cztery – przeniesienia środków pomiędzy rozdziałami i paragrafami. Spośród odrzuconych wniosków o zwiększenia planu finansowego, cztery dotyczyły środków z rezerw celowych o łączną kwotę 4 318,4 tys. zł (jeden o kwotę 3 896,9 tys. zł z rezerwy poz. 56<sup>55</sup>, trzy o łączną kwotę 421,5 tys. zł z rezerwy poz. 8<sup>56</sup>), a dwa o łączną kwotę 5 580,2 tys. zł z innych środków dysponenta części 42. Przyczyną odrzucenia wniosku o zwiększenie planu finansowego z rezerwy celowej poz. 56 było złożenie na polecenie KGP wniosku obejmującego większy zakres potrzeb. Przyczyną odrzucenia wniosków o zwiększenie z innych środków dysponenta części 42 było przyznanie wnioskowanych środków z rezerwy celowej poz. 8 w wysokości 5 579,2 tys. zł oraz wycofanie wniosku o zwiększenie planu o 1,0 tys. zł w związku z wystąpieniem z wnioskiem obejmującym większy zakres potrzeb.

(akta kontroli str. 19-30, 665-670, 754-786)

Główna Księgowa wyjaśniła, że wnioski o dodatkowe środki w 2023 r. były składane zarówno z inicjatywy KWP jak i w odpowiedzi na zapytania KGP o ustalenie potrzeb na dany okres. Nie wszystkie wnioski kierowane do KGP były ujmowane w systemie TREZOR z uwagi na obowiązującą procedurę zgłaszania. W pierwszej kolejności jednostki zgłaszają potrzeby do KGP, następnie po ich weryfikacji KGP informowała o możliwości złożenia wniosku w systemie TREZOR wskazując zazwyczaj kwotę do zgłoszenia (często znacznie różniącą się od zgłoszonych potrzeb). Dopiero zaakceptowane kwoty potrzeb były zgłaszane w systemie TREZOR w formie wniosku. W sprawie działań podejmowanych w związku z nieprzyznaniem zwiększenia limitu finansowego, Główna Księgowa wyjaśniła, że w KWP ograniczano wszelkie zakupy do minimum niezbędnego do wykonywania ustawowych zadań Policji. Zgłaszane a niezabezpieczone potrzeby weryfikowano i ponownie zgłaszano w kolejnych wnioskach do KGP. W przypadku posiadania wolnych środków z: płac, składek na ubezpieczenie społeczne lub pracowniczych planów kapitałowych, występowano do KGP o dokonanie zmian w planie finansowych poprzez przesunięcie środków w celu zabezpieczenia środków na niezbędne wydatki.

(akta kontroli str. 388-390, 394-395, 665-669)

<sup>54</sup> Dotyczące paragrafów z czwartą cyfrą „0”, „1” i „2”.

<sup>55</sup> Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania.

<sup>56</sup> Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej.

Badanie zwiększenia planu wydatków w grupie wydatków bieżących (§4000) o łączną kwotę 17 191,8 tys. zł, dokonanych na podstawie pięciu decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023 r. wydanych: 28 lutego 2023 r. (dwie decyzje zwiększające łącznie o 9 609,0 tys. zł<sup>57</sup>), 30 maja 2023 r. (6 757,3 tys. zł) i 29 grudnia 2023 r. (dwie decyzje zwiększające łącznie o 825,4 tys. zł<sup>58</sup>) wykazało m.in., że wg stanu na dzień dokonania zmiany i dzień poprzedzający, wydatki wykonane w poszczególnych rozdziałach i paragrafach obejmujących wydatki bieżące, mieściły się w planie finansowym tej grupy wydatków.

(akta kontroli str. 787-800)

Analiza obrotów na koncie 999 „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” wykazała, że w pierwszych trzech kwartałach 2023 r. nie dokonano zapisów księgowych.

(akta kontroli str. 801-815)

Wg rocznego sprawozdania Rb-28 na koniec 2023 r. zobowiązania wyniosły 58 212,4 tys. zł, w tym wymagalne – 108,6 tys. zł (powstałe w 2023 r. z tytułu odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań wobec Orlen S.A.). W porównaniu do stanu zobowiązań na koniec 2022 r. zobowiązania uległy zmniejszeniu o 7 263,2 tys. zł (o 11,1%).

Wydatki w 2023 r. wyniosły 866 049,2 tys. zł i wzrosły w stosunku do 2022 r. o 26,6% (tj. o 181 899,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 436, 725-731, 816-825, 1721, 1725-1731)

Wg miesięcznych sprawozdań Rb-28 za 2023 r. zobowiązania wymagalne wystąpiły:

- na koniec poszczególnych miesięcy okresu od marca do czerwca, w wysokości 278,4 tys. zł, z tytułu odsetek naliczonych przez wierzyciela Orlen S.A. za nieregulowanie zobowiązań (powstałych w 2022 r.) w terminie 30 dni od dnia doręczenia faktury, na podstawie art. 8 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych<sup>59</sup>
- na koniec lipca, w wysokości 686,9 tys. zł, z tego: 387,0 tys. zł, z tytułu odsetek naliczonych przez wierzyciela Orlen S.A., w tym: 278,4 tys. zł od ww. zobowiązań powstałych w 2022 r. i 108,6 tys. zł za nieregulowanie zobowiązań (powstałych w 2023 r.) w terminie 30 dni od dnia doręczenia faktur, na podstawie ww. przepisu oraz 299,8 tys. zł dotyczące należności funkcjonariuszy z tytułu: nagród jubileuszowych, odpraw dla funkcjonariuszy odchodzących ze służby, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, dodatku terenowego i innych wynagrodzeń należnych funkcjonariuszom oraz rekompensaty za ponadnormatywny czas służby, powstałe w 2023 r.
- na koniec poszczególnych miesięcy okresu od sierpnia do grudnia, w wysokości 108,6 tys. zł z tytułu odsetek naliczonych przez wierzyciela Orlen S.A.<sup>60</sup> od ww. zobowiązań powstałych w 2023 r.

(akta kontroli str. 406-573, 816-818, 826, 914-952, 1747-1779)

Z wyjaśnień Głównej Księgowej wynikało, że przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych dotyczących należności funkcjonariuszy z tytułu: nagród jubileuszowych, odpraw dla funkcjonariuszy odchodzących ze służby, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, dodatku terenowego i innych wynagrodzeń należnych funkcjonariuszom oraz rekompensaty za ponadnormatywny czas służby, powstałe

<sup>57</sup> Decyzja przenosząca wydatki pomiędzy paragrafami w wyniku czego zwiększono wydatki w §4000 o 3 595,6 tys. zł i decyzja zwiększająca wydatki o 6 013,5 tys. zł w wyniku przeniesienia wydatków w wysokości 887,0 tys. zł z innego paragrafu i przyznania dodatkowych środków w wysokości 5 126,5 tys. zł.

<sup>58</sup> Decyzja zwiększająca wydatki o 21,5 tys. zł i decyzja przenosząca wydatki pomiędzy paragrafami w wyniku czego zwiększono wydatki w §4000 o 803,9 tys. zł

<sup>59</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1790.

<sup>60</sup> Zobowiązanie w wysokości 278,4 tys. zł zostało umorzone przez Orlen S.A.

w 2023 r. było niezabezpieczenie zgłaszanych na bieżąco potrzeb finansowych w tym zakresie. Przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek było oczekiwanie na anulowanie not odsetkowych. Z informacji otrzymanych z KGP wynikało, że prowadzone są czynności zmierzające do umorzenia odsetek, analogicznie jak w stosunku do odsetek naliczonych we wcześniej wystawionych notach odsetkowych. KGP, która zawarła umowę, zawarła wierzycielem także umowę zwolnienia długu obejmującego wystawione noty odsetkowe. Z wyjaśnień Głównej Księgowej wynikało ponadto, że przyczyną nieterminowego zapłacenia zobowiązań w wyniku czego naliczono ww. odsetki, było zaciąganie zobowiązań przekraczających plan finansowy, co wynikało z przyznania KWP zbyt niskiego limitu w tym planie.

akta kontroli str. 388-390, 395-396, 665-672, 1747-1779, )

Badanie trzech wybranych umów i jednego zlecenia, którymi w 2023 r. zaciągnięto zobowiązania skutkujące dokonaniem w 2023 r. wydatków, wykazało, że:

- na podstawie umowy nr 59/2380.1-59/2022 z 2 stycznia 2023 r. zaciągnięto zobowiązanie w wysokości 223,1 tys. zł dotyczące świadczenia usług nadzoru autorskiego, serwisu, aktualizacji i utrzymania systemu obiegu dokumentów, które mieściło się w planie finansowym KWP,
- na podstawie dwóch umów z 12 kwietnia 2023 r.: nr 2/2380.1-2/2023 zad. 1 o wartości 508,4 i nr 2/2380.1-2/2023 zad. 2 o wartości 447,9 tys. zł, dotyczących dostawy opon do samochodów oraz zlecenia z 27 października 2023 r. dotyczącego usługi zakwaterowania i wyżywienia o wartości 130,7 tys. zł, zaciągnięto zobowiązania, które nie mieściły się w planie finansowym KWP, co szczegółowo opisano w części „Stwierdzone nieprawidłowości”.

akta kontroli str. 827- 913, 1467)

Badanie pięciu wybranych decyzji zwiększających plan finansowy KWP w grupie wydatków bieżących (§ 4000) o łączną kwotę 17 191,8 tys. zł:

- z 29 grudnia 2023 r. (nr 42.3122.2.697.2023.ZW zwiększającej plan o 21,5 tys. zł i nr 42.3122.2.688.2023.ZW zwiększającej plan o 803,9 tys. zł w wyniku przeniesienia środków z innego paragrafu),
- z 30 maja 2023 r. – nr MF/FS7.4143.3.99.2023.MF.1854 zwiększającej plan o 6 757,3 tys. zł (w rozdziałach 75401, 75404 i 75405),
- z 28 lutego 2023 r. (nr 42.3122.2.43.2023.ZW zwiększającej plan o 3 595,6 tys. zł i 42.3122.2.4o.2023.ZW zwiększającej plan o 6 013,5 tys. zł, w tym 887,0 tys. w wyniku przeniesienia środków z innego paragrafu).

wykazało, że wg stanu na dzień poprzedzający poszczególne ww. zmiany, wydatki wykonane z grupy wydatków bieżących mieściły się w planie finansowym.

(akta kontroli str. 787-800, 1467)

Wydatki z tytułu odsetek w 2023 r. wyniosły 47,9 tys. zł, w tym: 32,5 tys. zł od zobowiązań wymagalnych (głównie z tytułu dostawy energii elektrycznej, gazu i usług pocztowych) oraz 15,5 tys. zł określonych wyrokami sądowymi określającymi zadośćuczynienie i odszkodowanie za krzywdy wynikające z działania Policji.

Badanie dokumentacji dotyczącej siedmiu zapisów księgowych dotyczących zapłaty odsetek w łącznej wysokości 11,5 tys. zł wykazało, że:

- zostały one naliczone w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań z tytułu dostawy energii elektrycznej, gazu, paliwa i świadczenia usług pocztowych, z czego 5,1 tys. zł z tytułu zobowiązań wymagalnych w wysokości 591,5 tys. zł powstałych w 2022 r. i 6,4 tys. zł od zobowiązań wymagalnych w wysokości 962,1 tys. zł powstałych w 2023 r.
- KWP wykazała ww. odsetki w księgach rachunkowych na podstawie not odsetkowych wystawionych przez wierzycieli zamiast naliczyć je wcześniej –

w momencie zapłaty lub na koniec kwartału, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 953-979, 1527-1611)

Wartość zablokowanych środków w 2023 r. wyniosła 2,3 tys. zł (wszystkie pochodziły z rezerw celowych). Nie dokonywano blokad planowanych wydatków w paragrafach, w których wystąpiły zobowiązania wymagalne zaewidencjonowane do 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 1475-1478)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Komendant, pomimo że oszacował minimalny poziom wydatków niezbędnych do zapewnienia działalności KWP na etapie planowania wydatków KWP na 2023 r. w lipcu 2022 r. nie zgłosił do KGP niedoszacowania przydzielonych limitów. Komendant kierując się wskazanym przez KGP limitem wydatków, przedłożył wyłącznie plan wydatków w zakresie zgodnym z przyznanym limitem, co zdaniem NIK było działaniem niewystarczającym i wskazuje, że proces planowania w KWP nie został rzetelnie zakończony.

(akta kontroli str. 1074-1206)

Wprawdzie z wyjaśnień Komendanta wynikało, że:

- w trakcie procesu planowania wydatków na 2023 r., przebiegającego w 2022 r., nie zgłaszał potrzeb dodatkowych potrzeb na wydatki bieżące warunkujące funkcjonowanie jednostki, ponieważ wytyczne KGP nie przewidywały takiej możliwości. Natomiast w trakcie planowania wydatków na rok 2022 r., wytyczne KGP nakazywały zgłoszenie tych potrzeb,
- zgłoszone w 2021 r. potrzeby na 2022 r. nie znalazły odzwierciedlenia w kwotach przydzielonych limitów na 2022 r. i, że miało to wpływ także na limit przydzielony na 2023 r.,
- limit przydzielony na 2023 r. nie uwzględniał tego, że w 2022 r. znaczna część wydatków rzeczowych KWP (48 798,0 tys. zł) zrealizowana została z FWP (ze środków MSWiA),
- nie zgłoszono do KGP faktycznych potrzeb KWP na 2023 r. (głównie na wydatki rzeczowe) ponieważ KGP planowała wydatki rzeczowe na podstawie iloczynu stanów osobowych i uśrednionych kwot na jedną osobę. Sytuacja finansowa KWP już w poprzednich latach była znana KGP, co wynikało m.in. ze sprawozdań z wykonania planu wydatków. Potwierdza to także pismo KGP<sup>61</sup>, w którym stwierdzono m.in., że: „(...) na etapie opracowywania projektu budżetu 2023 rok KGP sygnalizowała do dysponenta części budżetowej, że przyznaný limit jest mocno niedoszacowany. W piśmie przekazującym MSWiA projektu budżetu na lata 2023-2025, wskazano konieczność zwiększenia planu wydatków Policji na 2023 r. Informacje o wysokości szacowanych na 2023 rok potrzebach, które nie znajdują pokrycia w przedłożonym budżecie Policji, sygnalizowane były także na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej”,

to zdaniem NIK, przede wszystkim na etapie planowania wydatków na 2023 r. należało zgłosić pełne potrzeby KWP na realizację zadań, za które odpowiada właśnie Komendant. Tymczasem plan ten sporządzono w KWP, ale do KGP nie przesłano, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1076-1099, 1161-1162)

2. W sprawozdaniu rocznym Rb-70 za 2023 r., do stanu zatrudnienia na koniec okresu sprawozdawczego w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w kolumnie 11

<sup>61</sup> Pismo KGP nr B-1208/2023/KK z dnia 1 marca 2023 r.

nie wliczono osób będących na urlopach bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich oraz zasiłkach chorobowych, wskutek czego stan ten zaniżono łącznie o 65,94 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Stanowiło to naruszenie §16 pkt 10 załącznika nr 35 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z którego wynika, że podaje się stan ewidencyjny pełnozatrudnionych.

(akta kontroli str. 33, 1721, 1736)

Komendant, który zatwierdził sprawozdanie wyjaśnił, że w okresie jego sporządzania nastąpiły zmiany kadrowe i spiętrzenie zadań w komórce organizacyjnej przygotowującej sprawozdanie. Nowy pracownik, sporządzający po raz pierwszy to sprawozdanie, błędnie zastosował analogiczny sposób prezentacji danych jak w sprawozdaniu do Głównego Urzędu Statystycznego. Dodał, że po otrzymaniu danych z komórek kadrowych sprawozdanie zostanie skorygowane. W celu uniknięcia powyższego błędu weryfikacja stanu zatrudnienia będzie prowadzona dwutorowo, przez komórki kadrowe KWP i podległych jednostek oraz przez Wydział Finansów.

(akta kontroli str. 384-387, 659-664)

Odpowiedzialnym za powyższe był Komendant, ówczesny zastępca Komendanta KWP, który był upoważniony do zatwierdzania sprawozdań.

W trakcie kontroli KWP skorygowała roczne sprawozdanie Rb-70 za 2023 r. w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1721, 1736-1745)

3. Badanie próby wydatków dokonanych na podstawie 127 dowodów księgowych, opisanej w pkt 1.4 wykazało, że KWP nieterminowo dokonywała rozliczeń z kontrahentami. Opóźnienia w rozliczeniach wynosiły od jednego do 222 dni i dotyczyły 82 faktur, z tytułu których w 2023 r. wydatkowano łącznie kwotę 20 323,8 tys. zł. Powyższe naruszyło art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skutkowało to naliczeniem przez wierzycieli odsetek w łącznej kwocie 1 002,4 tys. zł (w 2023 r. naliczono 396,3 tys. zł, z czego zapłacono 9,4 tys. zł<sup>62</sup>, nie zapłacono 387,0 tys. zł, z czego umorzono 278,4 tys. zł<sup>63</sup>, a w 2024 r. naliczono 606,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 406-490, 496-658, 995-1030, 1492-1611, 1747-1779)

Ówczesny komendant KWP poinformował, że osobą kompetentną do udzielenia wyjaśnień w sprawie przyczyn nieterminowych płatności jest Główna Księgową. Z wyjaśnień obecnego Komendanta (wówczas Zastępcy Komendanta KWP, upoważnionego do występowania z wnioskami o zmiany w planie finansowym i zatwierdzanie zmian w planie wydatków) oraz Głównej Księgowej (upoważnionej do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi i odpowiedzialnej za prawidłową realizację planu wydatków) wynikało, że przyczyną nieterminowych płatności był zbyt niski poziom przyznanego limitu finansowego w planie finansowym na 2022 i 2023 r. Na koniec 2022 r. wystąpiły znaczne zobowiązania, które stanowiły około 90% limitu przyznanego na 2023 r. (nie uwzględniając zobowiązań wobec Orlen S.A.). Sytuacja finansowa KWP znana była jednostce nadrzędnej z uwagi wielokrotnie i na bieżąco zgłaszane potrzeby w zakresie zobowiązań wymagalnych. Środki niezbędne do bieżącego funkcjonowania KWP nie zostały zabezpieczone przez dysponenta

<sup>62</sup> Zobowiązania z tytułu dostaw energii elektrycznej, gazu, paliwa i usług pocztowych.

<sup>63</sup> Zobowiązania wobec Orlen S.A.

wyższego stopnia w całości na początku roku, ale sukcesywnie, w miarę przesyłanych potrzeb, wielokrotnie po terminie ich płatności. Podali, że funkcjonująca procedura wnioskowania o zwiększenie planu finansowego polegała na zgłaszaniu potrzeb w pierwszej kolejności drogą mailową do dysponenta wyższego stopnia. Po ich weryfikacji KGP informowała o możliwości zgłoszenia wniosku w systemie TREZOR wskazując zazwyczaj kwotę do zgłoszenia (często różniącą się od zgłoszonych do KGP). Dopiero zaakceptowane kwoty potrzeb były zgłaszane w systemie TREZOR. Złożone w systemie TREZOR wnioski oczekiwały na akceptację KGP, a następnie MSWiA. Ponadto w przypadku posiadania jakichkolwiek wolnych środków KWP zgłaszała się z wnioskami o przesunięcie środków w ramach własnego limitu. Należy zauważyć, że kwota zrealizowanych wydatków bieżących w zakresie wydatków rzeczowych jednostki jest na podobnym poziomie rok do roku uwzględniając inflację. Od wielu lat jednostka otrzymuje zabezpieczenie w ustawie budżetowej za ledwie na kilka miesięcy (różne okresy w różnych latach) a na przestrzeni ostatnich lat ustawa zabezpieczała wydatki średnio na 2 miesiące funkcjonowania. W 2022 r. otrzymano środki w ramach FWP zaś w 2023 nie było takiego zasilenia. W przytoczonych latach poziom środków otrzymywanych w ustawie budżetowej był w podobnej wysokości niezależnie od tego czy jednostka otrzymywała dodatkowe finansowanie w ramach FWP czy nie. Już w 2021 r. kiedy to plan finansowy jednostki również nie zabezpieczał potrzeb niezbędnych do funkcjonowania jednostki, zgłaszano powyższe niedoszacowanie do dysponenta II stopnia. W odpowiedzi uzyskano informację, że wzorem lat ubiegłych potrzeby wszystkich jednostek w zakresie przewidywanego wykonania planu są analizowane na bieżąco w celu pozyskania dodatkowych środków i realizacji wydatków zgodnie z terminem wymagalności. Otrzymano również zapewnienie że w przypadku otrzymania dodatkowych środków decyzją MSWiA zostanie również zwiększony limit jednostki. Zaznaczono, że wprowadzone rozwiązanie będzie kontynuowane w kolejnych okresach. Ponadto wskazano, iż wnikliwej analizie będą poddane sprawozdania miesięczne w celu pozyskania środków do planu wydatków jednostek Policji. Opisana sytuacja finansowa pokazuje zmienność mechanizmów finansowania jednostki a co za tym idzie trudność w zakresie planowania czy zabezpieczania limitu finansowego. Niezależnie od funkcjonujących źródeł finansowania jednostka nie miała wpływu na skuteczną zmianę sytuacji finansowej z uwagi na zależność w tej kwestii od dysponentów wyższego stopnia.

(akta kontroli str. 343-348, 659-664, 980-992, 995-1474, 1479-1488, 11708-1719)

Odpowiedzialnym za prawidłowość gospodarki finansowej KWP był ówczesny Komendant KWP jako dysponent III stopnia zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

4. Pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym KWP zaciągnęła zobowiązania w łącznej wysokości 1 087,0 tys. zł<sup>64</sup>), co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i skutkowało wydatkowaniem w 2023 r. środków w łącznej wysokości 843,2 tys. zł.

Na podstawie zlecenia z 27 października 2023 r. zaciągnięto zobowiązanie dotyczące zakupu usługi zakwaterowania i wyżywienia funkcjonariuszy spoza Garnizonu Pomorskiego biorących udział w operacji „Obława” skutkujące wydatkowaniem środków w wysokości 130,7 tys. zł. W dniu zaciągnięcia zobowiązania w planie finansowym zabezpieczono środki w wysokości 11,8 tys. zł (tj. o 118,9 tys. zł niższe od wysokości zaciągniętego zobowiązania). Zastępca Naczelnika Wydziału Gospodarki Materiałowo-Technicznej (dalej: „GMT”) 30 października 2023 r. zwrócił

<sup>64</sup> Badaniem objęto zlecenie i trzy umowy, na podstawie których zaciągnięto zobowiązania w łącznej wysokości 1 320,1 tys. zł.

się do Głównej Księgowej o zwiększenie środków w planie finansowym i w tym samym dniu Główna Księgowa sporządziła stosowny wniosek w systemie TREZOR i przekazała do KGP. Wniosek został przekazany do MSWiA 31 października 2023 r., a decyzja zwiększająca plan finansowy została wydana 3 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 890-913, 1467)

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału GMT, który zaciągnął ww. zobowiązanie wynikało, że spowodowane to było wystąpieniem sytuacji nadzwyczajnej. Wszczęto poszukiwania I stopnia z udziałem dodatkowych sił spoza Garnizonu Pomorskiego przekazanych do dyspozycji KWP przez KGP. Wyjaśnił, że zlecenie wystawił w dniu, w którym otrzymał pisemne polecenie zapewnienia wyżywienia i zakwaterowania dla funkcjonariuszy, wydane przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji oraz bezpośrednie polecenie Komendanta. Konieczne było zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w związku z poszukiwaniem niebezpiecznego przestępcy na terenie Garnizonu Pomorskiego w trudnodostępnym terenie. Dodał, że sytuacja operacyjna (piątek godziny popołudniowo-wieczorne) zmusiła go w pierwszej kolejności do podjęcia czynności zmierzających do zabezpieczenia logistycznego operacji, a po oszacowaniu kosztów zwrócił się do Wydziału Finansów o zwiększenie środków finansowych w planie finansowym KWP.

(akta kontroli str. 893-899, 1612-1646)

Na podstawie dwóch umów o łącznej wartości 956,3 tys. zł (nr 2/2380.1-2/2023 zad. 1 o wartości 508,4 tys. zł, dotycząca zakupu opon letnich i całorocznych i nr 2/2380.1-2/2023 zad. 2 o wartości 447,9 tys. zł, dotycząca zakupu opon zimowych) zawartych 12 kwietnia 2023 r., KWP zaciągnęła zobowiązania na dostawy w terminie 12 miesięcy od dnia zawarcia umowy. W dniu zaciągnięcia zobowiązań w planie finansowym zabezpieczono środki w wysokości 109,6 tys. zł (tj. o 846,7 tys. zł niższe od wysokości zaciągniętego zobowiązania). W 2023 r. na podstawie zawartych umów wydatkowano kwotę 712,5 tys. zł (353,4 tys. zł w związku z realizacją zad. 1 i 359,1 tys. zł w związku z realizacją zad. 2).

(akta kontroli str. 842-889, 913)

Z wyjaśnień Komendanta (wówczas Zastępcy Komendanta KWP), który zaciągnął ww. zobowiązanie wynikało, że zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>65</sup>, istnieje możliwość zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki. Realizacja ww. umów odbywała się sukcesywnie zgodnie z rzeczywistymi potrzebami w tym zakresie poprzedzonych oceną stanu technicznego opon. Stosując bardzo restrykcyjne zasady kwalifikowania opon do wymiany, z ww. umów w 2023 r. zakupiono 1 603 sztuki opon, co stanowi porównywalną ilość zużywanych opon w latach wcześniejszych (1500 – 1700 szt.). Wyjaśnił, że ww. zakupy były niezbędne dla zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez KWP. Pomimo podejmowania wielu działań oszczędnościowych i maksymalnie ograniczających wydatki, nie było możliwości wstrzymania ww. zakupów. KWP 15 marca 2023 r. zgłosiła do KGP kwoty wydatków wymagalnych w marcu i w kwietniu, na które brak było pokrycia w planie oraz kwotę wymaganą do zabezpieczenia w limicie finansowym jednostki, która pozwoli na podpisanie niezbędnych umów. KWP 22 marca 2023 r. otrzymała informację mailową o możliwości wprowadzenia wniosku do systemu TREZOR pozwalającego tylko na zabezpieczenie wydatków wymagalnych marca oraz połowy środków koniecznych na zabezpieczenie podpisywania umów w miesiącu kwietniu (bez uwzględnienia płatności Orlen S.A. z powodu przedłużenia terminów płatności). Wniosek złożono

<sup>65</sup> Dz.U. 2019 poz.1718.

23 marca 2023 r. i otrzymano zmianę w planie dnia 27 marca 2023 r. Środki zostały przeznaczone na spłatę zobowiązań z wcześniejszym terminem płatności. KWP 13 kwietnia 2023 r. otrzymała wytyczne w zakresie kwot, paragrafów oraz terminu złożenia kolejnego wniosku na wydatki wymagalne. Zgodnie z wytycznymi KWP złożyła wniosek 17 kwietnia 2023 r., a 24 kwietnia 2023 r. otrzymała informację z KGP, iż Ministerstwo Finansów odrzuciło złożony wniosek, gdyż musiał on zostać podzielony na dwie transze, z czego pierwsza dot. zabezpieczenia wydatków wymagalnych do dnia 15 maja 2023 r. W związku z odrzuceniem wniosku, 24 kwietnia 2023 r. został on skorygowany do kwot z wytycznych i złożony ponownie. Wniosek został uwzględniony 28 kwietnia 2023 r. – została wydana decyzja o przyznaniu środków z rezerwy celowej. Opisany proces wskazuje, iż jednostka postępowała zgodnie z wytycznymi i zrobiła wszystko w celu zabezpieczenia środków na realizację umów przed ich zawarciem. Jednakże złożenie wniosku w systemie TREZOR było zawsze uzależnione od akceptacji potrzeb przez dysponenta wyższego stopnia, co i tak nie gwarantowało przyznania środków we wnioskowanej wysokości.

(akta kontroli str. 659-664, 1479-1481, 1488-1491, 1708-1719)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie usprawiedliwiają zaciągnięcia zobowiązań z naruszeniem upoważnienia określonego planem finansowym. NIK nie kwestionuje zasadności zaciągnięcia ww. zobowiązań. Zdaniem NIK można było jednak dostosować wysokość i terminy zobowiązań koniecznych do zaciągnięcia dla zapewnienia ciągłości pracy KWP do wysokości środków zabezpieczonych w planie finansowym. Zauważyć należy, że w dniu zawarcia umowy nr 2/2380.1-2/2023 zad. 1 o wartości 508,4 tys. zł na zakup opon letnich i całorocznych, stan środków w planie finansowym wynosił 109,65 tys. zł, a większość zakupów opon dokonano po uzyskaniu zwiększenia planu środkami z rezerwy celowej 28 kwietnia 2023 r. (wartość faktur wystawionych do 28 kwietnia 2023 r. wyniosła 119,9 tys. zł.). Ponadto zakupy opon zimowych na podstawie umowy nr 2/2380.1-2/2023 zad. 2 o wartości 447,9 tys. zł realizowano dopiero od końca września co wskazuje, że nie było potrzeby zaciągania zobowiązania z tego tytułu już w kwietniu, kiedy nie było zabezpieczonych odpowiednich środków w planie finansowym.

5. W KWP nie naliczono odsetek od zobowiązań pomimo wymogu wynikającego z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej polskiej<sup>66</sup>. Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Analiza zobowiązania z tytułu odsetek w wysokości 606,1 tys. zł naliczonych, przez wierzyciela Orlen S.A. w nocie odsetkowej wystawionej 5 stycznia 2024 r., od zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 9 935,6 tys. zł wykazała, że Komenda nie naliczyła odsetek od tych zobowiązań ani na koniec kwartałów ani w momencie zapłaty. Skutkiem nienaliczenia ww. odsetek było ich niewykazanie w sprawozdaniach rocznych Rb-28 i Rb-BZ1 za 2023 r. jako zobowiązania i zobowiązania wymagalne.

Analiza największego zobowiązania z tytułu odsetek naliczonego w ww. nocie odsetkowej (67,9 tys. zł) od zobowiązań wymagalnego w wysokości 670,6 tys. zł wykazała, że termin płatności zobowiązania przypadła na 8 kwietnia 2023 r., zapłaty

<sup>66</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.



dokonano 14 listopada 2023 r., ale w KWP nie naliczono odsetek na koniec II kwartału w wysokości 26,0 tys. zł, na koniec III kwartału w wysokości 54,2 tys. zł i na dzień 14 listopada w wysokości 67,9 tys. zł. Skutkiem nienaliczenia tych odsetek, było zaniżenie zobowiązań i zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1: za czerwiec, lipiec i sierpień 2023 r. – o 26,0 tys. zł, za wrzesień, październik – o 54,2 tys. zł oraz za listopad i grudzień – 67,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 416-432, 496-573, 589-658, 930-952, 725-731, 725-1731)

Ponadto analiza zobowiązań z tytułu odsetek w wysokości 11,6 tys. zł od zobowiązań wymagalnych, spośród odsetek w łącznej wysokości 32,5 tys. zł zapłaconych w 2023 r. przez KWP wykazała, że nie zostały one naliczone przez KWP w momencie zapłaty zobowiązań lub na koniec kwartału tylko naliczone przez wierzycieli i ujęte w księgach rachunkowych na podstawie otrzymanych not odsetkowych, i tak:

- terminy płatności zobowiązań z tytułu dostawy gazu przypadają na marzec 2023 r., ale KWP zapłaty dokonała w marcu 2023 r. po terminie i nie naliczyła odsetek w wysokości 1,1 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w kwietniu 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.
- termin płatności zobowiązania z tytułu dostawy paliwa przypadał na grudzień 2022 r., ale KWP zapłaty dokonała w styczniu 2023 r. i nie naliczyła odsetek w wysokości 2,7 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w lutym 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.
- termin płatności zobowiązania z tytułu świadczenia usług pocztowych przypadał na luty 2023 r., ale KWP zapłaty dokonała w lutym 2023 r. po terminie i nie naliczyła odsetek w wysokości 1,9 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w marcu 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.
- termin płatności zobowiązania z tytułu świadczenia usług pocztowych przypadał na grudzień 2022 r., ale KWP zapłaty dokonała w grudniu 2022 r. po terminie i nie naliczyła odsetek w wysokości 1,2 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w lutym 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.
- termin płatności zobowiązania z tytułu dostawy energii elektrycznej na marzec 2023 r., ale KWP zapłaty dokonała w marcu 2023 r. po terminie i nie naliczyła odsetek w wysokości 1,1 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w kwietniu 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.
- termin płatności zobowiązania z tytułu dostawy energii elektrycznej przypadał na luty i marzec 2023 r., ale KWP zapłaty dokonała w marcu 2023 r. po terminie, ale nie naliczyła odsetek w wysokości 2,4 tys. zł, a w księgach rachunkowych ujęto je w kwietniu 2023 r. na podstawie noty odsetkowej wystawionej przez wierzyciela.

Skutkiem nienaliczenia ww. odsetek było ich niewykazanie w sprawozdaniach miesięcznych Rb-28 i Rb-BZ1 za 2023 r. jako zobowiązań i zobowiązań wymagalnych. Nie wykazano w sprawozdaniach miesięcznych za 2023 r.: za styczeń – w wysokości 3,9 tys. zł, za luty - w wysokości 1,9 tys. zł i za marzec – w wysokości 4,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 914-921, 953-979, 1527-1611)

Główna Księgowa, która była odpowiedzialna za organizację i prowadzenie rachunkowości w KWP wyjaśniła, że w związku z bardzo ograniczonym limitem finansowym Komendy, wielokrotnie występowano do kontrahentów z prośbą o przedłużenie terminów płatności i nienaliczanie odsetek. Wobec powyższego oczekiwano na odpowiedź kontrahenta. W wyniku pozytywnych odpowiedzi odstąpiono od naliczania odsetek oraz przedłużono w systemie finansowo-księgowym terminy płatności faktur poprzez wygenerowanie 1 144 poleceń księgowania. W przypadku odpowiedzi odmownej, kontrahent wystawił notę

odsetkową, którą po otrzymaniu i zweryfikowaniu ujmowano w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 343-348, 388-390, 392-393)

Ww. podejście do zobowiązań wymagalnych nie usprawiedliwia nienaliczania odsetek w terminach wymaganych ww. przepisami. Znajduje to potwierdzenie w Polityce rachunkowości KWP, zgodnie z którą typowym zapisem na koncie 751 „Koszty finansowe” jest ujęcie w ewidencji wartości odsetek (od zobowiązań) zapłaconych lub należnych na koniec kwartału. Ponadto z art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wynika, że odsetki przysługują wierzycielowi bez wezwania. Dłużnik powinien zatem sam naliczyć odsetki i ująć je w księgach rachunkowych, a dopiero po otrzymaniu zgody wierzyciela dokonać stosownego odpisu.

(akta kontroli str. polityka konto 951, 1664-1692)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w KWP proces planowania był wystarczający i umożliwił Komendantowi określenie szacowanego minimalnego poziomu wydatków niezbędnych do zapewnienia działalności KWP, ale na etapie planowania wydatków KWP na 2023 r., w lipcu 2022 r. Komendant nie zgłosił do KGP niedoszacowania przydzielonych limitów.

Kontrola 2,9 % wydatków ogółem KWP wykazała, że zostały one rzetelnie skalkulowane i zrealizowane w sposób celowy, oszczędny, gospodarny i w granicach kwot ujętych w planie finansowym. Stwierdzone nieprawidłowości w wydatkowaniu środków polegały na nieterminowym dokonywaniu rozliczeń z kontrahentami co skutkowało naliczeniem przez wierzycieli odsetek oraz zaciąganiu zobowiązań pomimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym, co było spowodowane zbyt niskim limitem w tym planie. KWP nie naliczała odsetek w momencie zapłaty zobowiązań lub na koniec kwartału, a zobowiązania z tytułu odsetek ujmowała tylko na podstawie not odsetkowych wystawionych przez wierzycieli. Wpływało to na opóźnienia w prezentacji faktycznych zobowiązań w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z1 i niewykazaniu w rocznym sprawozdaniach Rb-28 i Rb-Z1 zobowiązań w wysokości 606,1 tys. zł. Kontrola środków przyznanych w wysokości 96 435,5 tys. zł z rezerw celowych budżetu państwa na podstawie czterech decyzji wykazała, że wynikały one z faktycznych potrzeb, były celowe oraz że wykorzystano je w pełni i zgodnie z przeznaczeniem.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Fundusz Wsparcia Policji

### 2.1. Wykonanie planu finansowego

#### 2.1.1. Analiza wykonania planu

Wykonanie planu finansowego FWP w 2023 r. wyniosło 4 286,1 tys. zł, co stanowiło 91,6% planu po zmianach (4 676,6 tys. zł) i było niższe o 50 667,0 tys. zł (o 92,2%) od wykonania w 2022 r. Znaczne odchylenie wykonania FWP w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wynikało z otrzymania w 2022 r. wpłat w kwocie 51 805,1 tys. zł ze środków Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>67</sup>.

W 2023 r. powyższe wpłaty („przelewy redystrybucyjne”) nie wystąpiły i całość środków FWP pochodziła z porozumień zawartych z jednostkami samorządu

<sup>67</sup> Podstawą przekazania tych środków do wojewódzkiego FWP była ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.), która w art. 24 stanowiła, iż źródłem przychodu FWP (funduszu centralnego) może być wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz art. 25 ww. ustawy, na podstawie którego Komendant Główny Policji może przekazywać uzyskane wpłaty z budżetu państwa do funduszy wojewódzkich.

terytorialnego. Z powyższych środków na podstawie art. 13 ust. 4f ustawy o Policji finansowano zadania dotyczące:

- 1) pokrywania wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług,
- 2) rekompensat pieniężnych dla policjantów za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2,
- 3) nagród dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

(akta kontroli str. 1213-1222)

W trakcie roku budżetowego zmiany w planie finansowym FWP dokonywane były przez Komendanta w zakresie środków pochodzących z zawartych porozumień i odsetek od środków zgromadzonych na rachunku FWP. Łącznie Komendant dokonał dziewięć zmian własnych o charakterze wewnętrznym<sup>68</sup>.

Badanie pięciu ostatnich zmian dokonanych przez Komendanta w planie finansowym FWP w drugim półroczu 2023 r. wykazało, że były one uzasadnione realizacją celów działania FWP i dotyczyły realizacji zawartych porozumień oraz odsetek od środków zgromadzonych na rachunku FWP. Zostały one dokonane na podstawie art. 13 ust. 4ha ustawy o Policji.

(akta kontroli str. 1215-1249)

### **2.1.2. Wykonanie planu przychodów**

Zrealizowane przychody FWP w 2023 r. wyniosły 4 369,1 tys. zł i były wyższe o 814,1 tys. zł (o 22,9%) od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej i niższe o 95,9 tys. zł od planu po zmianach (o 2,1%). W porównaniu do 2022 r. przychody były niższe o 50 724,3 tys. zł (o 92,1%), co wynikało z tego, że w 2023 r. nie wystąpiły wpłaty na FWP ze środków pochodzących z MSWiA, które w 2022 r. wyniosły 51 805,1 tys. zł.

Przychody FWP pochodziły z wpłat od jednostek, które wyniosły 4 302,7 tys. zł (98,5%) oraz odsetek w kwocie 60,8 tys. zł (1,4%) i innych zwiększeń w kwocie 5,6 tys. zł (0,1%). Wpłaty zostały dokonane przez jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne oraz fundacje. W 2023 r. wpłaty jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 3 912,9 tys. zł, wpłaty dokonane przez fundacje wyniosły 312,7 tys. zł, a wpłaty państwowych jednostek organizacyjnych wyniosły 77,1 tys. zł. Wielkość przychodów z tytułu wpłat od ww. jednostek i fundacji uzależniona była od liczby zawieranych porozumień i od ujętych w nich kwot. W latach 2021-2023 liczba zawieranych porozumień systematycznie wracała do poziomu z 2019 r., po spadku ich liczby w 2020 r. z powodu pandemii COVID-19<sup>69</sup>. Na wielkość przychodów FWP w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wpływ miało także przesunięcie realizacji centralnego zakupu samochodów (realizowanego przez inną jednostkę) z 2022 r. na 2023 r. Wiązało się to z przejściowym zwrotem tych środków do jednostek samorządowych w 2022 r. i ich ponowną wpłatą na FWP w 2023 r. (na podstawie kolejnych porozumień).

(akta kontroli str. 1255-1262, 1274-1276)

Stan należności FWP na dzień 31 grudnia 2023 r. wynosił 1,0 tys. zł i była to jedna należność przeterminowana, która dotyczyła nadpłaty równoważnika mundurowego

<sup>68</sup> Zwiększenia na kwotę 1 121,6 tys. zł, wynikające z zawartych porozumień oraz z tytułu odsetek od środków Funduszu i uwzględnienia w planie pozostałości niewykorzystanych w 2022 r. środków pochodzących z MSWiA (z tzw. „przelewów redystrybucyjnych”) – 4 zmiany oraz przesunięcia wewnętrzne „per saldo 0” – 5 zmian.

<sup>69</sup> Liczba zawartych porozumień w 2019 r. wyniosła – 153, w 2020 r. – 115, w 2021 r. – 129, w 2022 r. – 132, a w 2023 r. – 145.

dla funkcjonariusza w 2022 r. z tzw. „środków MSWiA”<sup>70</sup>. W wyniku szczegółowego badania tej należności ustalono, że w 2023 r. podejmowano odpowiednie działania w celu jej wyegzekwowania i po uzyskaniu nakazu zapłaty w sądowym postępowaniu upominawczym, 5 stycznia 2024 r. kwota ta została wyegzekwowana.

(akta kontroli str. 1261)

### 2.1.3. Wykonanie planu kosztów

W 2023 r. koszty FWP wyniosły 4 286,1 tys. zł i były niższe o 8,4% od planu po zmianach (4 676,6 tys. zł) i wyższe o 20,6% od planu wg ustawy budżetowej (3 555,0 tys. zł). W porównaniu do 2022 r. koszty były niższe o 50 667,1 tys. zł (o 82,2%), co wynikało z tego, że nie ponoszono kosztów ze środków z MSWiA. Wyższe wykonanie kosztów FWP w porównaniu do planu wg ustawy budżetowej wynikało przede wszystkim z większej niż planowano liczby zawartych i zrealizowanych porozumień (i od ujętych w nich kwot). Niższe wykonanie kosztów FWP w 2023 r. w porównaniu do planu po zmianach wynikało głównie z powodu zaplanowanej na 2024 r. kontynuacji projektu edukacyjnego „Orlen dla Pomorza” (rozpoczętego w 2023 r.)<sup>71</sup>.

Wykonane koszty FWP dotyczyły kosztów realizacji zadań (kosztów własnych), które wyniosły 1 585,9 tys. zł (83,5% planu) oraz kosztów inwestycyjnych w wysokości 2 700,2 tys. zł (97,2% planu).

Na koniec 2023 r. w ramach FWP zobowiązania nie wystąpiły.

Koszty realizacji zadań wynikały z zawartych porozumień i dotyczyły głównie:

- wynagrodzeń (rekompensaty za dodatkowe służby oraz nagrody za osiągnięcia w służbie<sup>72</sup>) – 456,8 tys. zł,
- zakupu usług (wyżywienie i zakwaterowanie funkcjonariuszy, usługi remontowe) – 601,3 tys. zł,
- pozostałych kosztów (zakup sprzętu i uzbrojenia oraz materiałów, ryczałty za wyżywienie psów) – 386,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1263-1276)

W 2023 r. w ramach FWP nie realizowano wydatków inwestycyjnych<sup>73</sup>, a zrealizowane zakupy inwestycyjne wynikały z zawartych z porozumień i dotyczyły:

- dofinansowania zakupu 24 samochodów służbowych – 2 541,5 tys. zł,
- instalacji systemu CCTV i szlabanu przy KWP (ul. Biskupia 23) – 82,4 tys. zł,
- zakupu drona z termowizją – 37,7 tys. zł,
- zakupu alkometrów (2 szt.) – 36,9 tys. zł,
- zakupu haka holowniczego do samochodu – 1,7 tys. zł.

Ww. sprzęt były niezbędny do realizacji ustawowych zadań Policji.

(akta kontroli str. 1266-1273)

Badanie kosztów FWP w wysokości 1 173,1 tys. zł (27,4% kosztów realizacji zadań FWP), w tym kosztów inwestycyjnych w wysokości 799,6 tys. zł (28,8% kosztów inwestycyjnych), przeprowadzone na 14 wybranych dowodach wykazało, że poniesiono je w sposób legalny, gospodarny i celowy i zostały one skalkulowane

<sup>70</sup> W 2022 r. KWP zrealizowała płatność równoważnika za umundurowanie dla wszystkich funkcjonariuszy w ramach środków Funduszu pochodzących z MSWiA (z „przelewów redystrybucyjnych”).

<sup>71</sup> Projekt był skierowany do uczniów szkół podstawowych, a jego realizacja była przewidziana na okres roku szkolnego 2023/2024.

<sup>72</sup> Nagrody przyznawane na podstawie zasad ujętych w porozumieniach dla funkcjonariuszy, którzy w znacznym stopniu przyczynili się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w szczególności realizowali zadania związane ze ściganiem sprawców kradzieży, niszczeniem mienia, ochroną życia i zdrowia oraz mienia.

<sup>73</sup> Zawarte porozumienia nie przewidywały wydatków na ten cel.

i udokumentowane w sposób rzetelny. Poniesiono je na cele i zadania FWP wskazane w ustawie o Policji.

(akta kontroli str. 1207-1212)

#### 2.1.4. Gospodarowanie wolnymi środkami

Stan FWP na koniec 2023 r. wynosił 294,6 tys. zł i obejmował:

- środki pieniężne w kwocie 293,6 tys. zł, które były większe o 40,0% w porównaniu do 2022 r. (209,7 tys. zł),
- należności – 1,0 tys. zł.

Wyższy stan środków pieniężnych na koniec 2023 r. wynikał z pozostałości środków z tytułu zawartych porozumień, których realizacja została zaplanowana na 2024 r. (205,9 tys. zł)<sup>74</sup> oraz uzyskania środków pieniężnych w kwocie 87,7 tys. zł (w tym 35,4 tys. zł pozostałości z roku poprzedniego) w wyniku lokowania wolnych środków FWP.

Wolne środki FWP, zgodnie z art. 78d ust. 2 upf przekazywano w zarządzenie Ministrowi Finansów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzenie<sup>75</sup>. Codzienne pozostałości środków (saldo rachunku FWP na koniec każdego dnia) były automatycznie przekazywane w zarządzenie overnight<sup>76</sup>. Średniomiesięcznie w 2023 r. w zarządzenie overnight przekazywano 685,9 tys. zł. Przychody FWP z tego tytułu w 2023 r. wyniosły 39,0 tys. zł.

Kwoty środków przekazywanych w zarządzenie terminowe wynosiły średnio od 335,4 do 1 214 tys. zł i były uzależnione od okresu na jaki je lokowano. Na okresy krótsze (do 10 dni) lokowano wyższe kwoty (średnio 1 214,0 tys. zł), a na okresy dłuższe lokowano niższe kwoty (od 11 do 20 dni – średnio 672,3 tys. zł, a od 20 do 100 dni średnio 335,4 tys. zł). Średni okres na jaki przekazywano środki w zarządzenie terminowe wynosił 25 dni. Ogółem w 2023 r. założono 15 lokat terminowych. Z powyższych lokat uzyskano 21,8 tys. zł.

Przychody FWP z zagospodarowania wolnych środków wyniosły 60,8 tys. zł. Zostały one częściowo wykorzystane (12,4 tys. zł) na podstawie decyzji Komendanta<sup>77</sup>.

Przekazywanie środków w zarządzenia terminowe nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań FWP. Z analiz przeprowadzonych w KWP wynikało, że w 2023 r. przekazywanie środków w zarządzenie terminowe nie zawsze było korzystniejsze od ich przekazywania w zarządzenie overnight, co wynikało ze wzrostów stóp procentowych NBP.

(akta kontroli str. 1309-1315)

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że dla utrzymania płynności finansowej FWP, lokowanie środków odbywało się sukcesywnie w miarę ich wpływu. Uwzględniano przy tym prowadzone na bieżąco analizy realizacji zadań wynikających z poszczególnych porozumień. Na tej podstawie środki uznane za wolne w danym okresie były lokowane a dyspozycje w sprawie przekazania środków w zarządzenie terminowe były zatwierdzane przez Komendanta.

(akta kontroli str. 1311-1316)

<sup>74</sup> Środki otrzymane z Fundacji Orlen dla Pomorza.

<sup>75</sup> Dz. U. poz. 1864.

<sup>76</sup> Zarządzenie overnight oznacza zarządzenie wolnymi środkami przekazywanymi na rachunek Ministra Finansów w BGK każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia dysponenta Funduszu dla BGK i zwracanymi następnego dnia roboczego.

<sup>77</sup> Na zakup sprzętu (szlifiarki i wózka widłowego) dla Wydziału Transportu KWP (10,4 tys. zł), wypłatę równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie funkcjonariuszy (1,2 tys. zł), opłaty bankowe (0,3 tys. zł) oraz dofinansowanie zakupu innego sprzętu (0,3 tys. zł).

Nie wystąpiły przypadki nieterminowej zapłaty zobowiązań i nie składano dyspozycji wcześniejszego rozwiązania lokat terminowych.

W trakcie roku budżetowego stany środków pieniężnych na rachunku FWP utrzymywano na poziomie, który zabezpieczał realizację bieżących płatności, które dotyczyły m.in. ponadnormatywnych służb oraz wyżywienia i zakwaterowania policjantów oddelegowanych do służby w sezonie letnim (w miejscowościach ustalonych w stosownych porozumieniach zawartych z poszczególnymi jednostkami samorządowymi).

Nie dokonywano zakupu obligacji skarbowych i innych inwestycji z wolnych środków ponieważ obowiązujące przepisy nie przewidują takiej możliwości dla FWP.

(akta kontroli str. 1313-1315)

## 2.2. Realizacja zadań

W 2023 r. zadania FWP określone w art. 13 ust. 4f ustawy o Policji finansowano z przychodów FWP wynikających z umów i porozumień zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego, państwowymi jednostkami organizacyjnymi, stowarzyszeniami, fundacjami, bankami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi.

Ponadto w 2020 i w 2022 r. do FWP wpłynęły środki pochodzące z wpłat z MSWiA w formie „przelewów redystrybucyjnych” z centralnego FWP na wojewódzki FWP. Podstawą tych wpłat w 2022 r. były ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej<sup>78</sup>. Zgodnie z tymi regulacjami w 2021 r. środki przepłynęły z budżetu państwa do MSWiA, następnie z MSWiA do centralnego FWP, z którego w 2022 r. zasilano środkami wojewódzkie FWP, z przeznaczeniem na współfinansowanie bieżącego funkcjonowania komend wojewódzkich.

Zasady dotyczące funkcjonowania FWP w 2022 r. w związku z ujęciem w planie finansowym centralnego FWP kwoty 1 442 557 tys. zł pochodzącej z wpłaty dokonanej przez MSWiA w dniu 30 grudnia 2021 r., zostały ustalone przez KGP w dokumencie pn. „Regulacje dotyczące gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji dla funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i funduszy Szkół Policji w 2022 roku”<sup>79</sup>.

Dodatkowo w dokumencie pn. „Specyfikacja środków otrzymanych w ramach Funduszu Wsparcia Policji na rok 2022 (...)”<sup>80</sup> ustalone zostały przez KGP zasady finansowania wydatków dotyczących bieżącego funkcjonowania komend wojewódzkich z FWP w 2022 r.

W 2022 i w 2023 r. wydatki (koszty) FWP były ewidencjonowane w całości w rozdziale 75495 „Pozostała działalność”. Jednocześnie w 2022 r. KWP były stosowane ustalone przez KGP w ww. Specyfikacji i Regulacjach zasady szczegółowej analitycznej ewidencji wydatków FWP w paragrafach i w obszarach odpowiadających klasyfikacji budżetowej.

W 2023 r. zadania FWP nie zmieniły się. Finansowano i realizowano je jedynie z przychodów FWP wynikających z zawartych umów i porozumień<sup>81</sup>.

Z wyjaśnień Komendanta wynikało, że w 2022 r., pomimo znaczącego poziomu wydatków z FWP, (zrealizowanych ze środków pochodzących z MSWiA) nie dokonano ich podziału na odpowiednie rozdziały klasyfikacji budżetowej, zgodnie z faktycznym charakterem operacji gospodarczych (wydatków)<sup>82</sup>, ponieważ ich

<sup>78</sup> art. 56-57 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2400, ze zm.) oraz art. 23-25 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

<sup>79</sup> Pismo nr FRS – 1729/22 z dnia 3 marca 2022 r. – dalej „Regulacje”.

<sup>80</sup> Pismo nr FRS – 8993/21 z dnia 3 grudnia 2021 r. – dalej „Specyfikacja”.

<sup>81</sup> W 2023 r. w KWP nie realizowano nowych zadań/kierunków kosztów Funduszu oraz wydatków (kosztów) w ramach przelewów redystrybucyjnych (wpłat z MSWiA).

<sup>82</sup> Wydatki te dotyczyły CBŚP, BSWP, KWP oraz KMP i KPP, które w ramach budżetu Policji są wyodrębniane w osobnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.

ewidencja w ww. rozdziale wynikała z ustaleń KGP ujętych w piśmie z dnia 30 listopada 2021 r.<sup>83</sup> w sprawie projektu planu finansowego FWP. Wynikało to także z załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>84</sup>. Komendant wskazał również, że nie posiadał kompetencji do samodzielnego wyodrębniania rozdziałów klasyfikacji budżetowej w planie finansowym i w sprawozdaniach dotyczących FWP (sprawozdanie Rb-33) i zmian ww. uregulowań. Prowadzona w KWP analityczna ewidencja księgową i dodatkową sprawozdawczość w zakresie ww. wydatków umożliwiała ustalenie kierunków faktycznego przeznaczenia środków (kosztów) FWP w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej i w obszarach, których podział odpowiadał podziałowi wydatków budżetowych KWP.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przyjęty sposób ewidencjonowania wydatków Funduszu uniemożliwia ustalenie faktycznego przeznaczenia środków realizowanych z FWP na podstawie ewidencji księgowej i sprawozdań, pomimo że pomocnicza ewidencja analityczna i dodatkowa sprawozdawczość umożliwia ustalenie przeznaczenia środków (kosztów) FWP w podziale odzwierciedlającym paragrafy i rozdziały klasyfikacji budżetowej ujęte w planie finansowym KWP.

(akta kontroli str. 1317-1332, 1428-1465)

Zgodnie z art. 32 ustawy o finansach publicznych, KWP sporządziła plany finansowe FWP w układzie zadaniowym na 2023 r. i na dwa kolejne lata. Zmiany planu finansowego FWP na 2023 r. obejmowały również korekty planu w układzie zadaniowym.

Zadania ujęte w planie finansowym FWP w układzie zadaniowym były zbieżne z zadaniami Policji i z zadaniami Funduszu określonymi w ustawie o Policji. Cele<sup>85</sup> i mierniki dla poszczególnych zadań i podzadań FWP zostały ustalone przez KGP a dane w zakresie ich wykonania były uzgadniane przez komórki organizacyjne KWP z właściwymi merytorycznie Biurami KGP. KWP osiągnęła zakładane wartości mierników zrealizowanych w 2023 r. (13) w ramach zadań FWP (czterech). Na poszczególne zadania<sup>86</sup> FWP wydatkowano<sup>87</sup>:

- zadanie 2.1.1. „System bezpieczeństwa publicznego” – 1,5 tys. zł (54,8% planu),
- zadanie 2.1.3. „Działania służby prewencyjnej” – 2 828,0 tys. zł (97,3%),
- zadanie 2.1.4. „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” – 327,8 tys. zł (57,6%),
- zadanie 2.1.6 – Działania służb kryminalnej i śledczej – 1 128,8 tys. zł (94,2%).

(akta kontroli str. 1274-1287, 1425)

W ramach nadzoru nad wydatkowaniem środków z FWP sporządzano dla KGP sprawozdania miesięczne (Rb-40) i kwartalne (Rb-33). Ponadto na podstawie pisma KGP<sup>88</sup> sporządzono i przesłano do KGP dodatkowe informacje (zestawienia) służące ocenie gospodarki finansowej FWP za 2023 r., które dotyczyły m.in.: źródeł przychodów, uzyskanych efektów rzeczowych, samochodów zakupionych lub dofinansowanych i zmian w planie finansowym w układzie zadaniowym..

<sup>83</sup> Pismo Dyrektora Biura Finansów KGP nr FRS-7849/2021.

<sup>84</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

<sup>85</sup> W szczególności zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez m.in.: optymalizację wsparcia wykonywania zadań Policji, podwyższenie sprawności reakcji Policji na zdarzenie, optymalizację zabezpieczenia prewencyjnego, zapewnienie sprawności ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie (utrzymanie) skuteczności poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości.

<sup>86</sup> Powyższe zadania wchodziły w skład funkcji „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”.

<sup>87</sup> Zgodnie z sprawozdaniem Rb-BZ2.

<sup>88</sup> Pismo Biura Finansów KGP nr FRS-252/2024 z dnia 8 lutego 2024 r.

Przekazywane informacje i dane sprawozdawcze podlegały weryfikacji w Wydziale Finansów KWP. Do przekazywanych przez KWP sprawozdań i informacji (zestawień) KGP nie zgłaszała zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 1274-1308, 1317-1323, 1333-1425)

Komendant uregulował kwestie dotyczące gospodarki finansowej FWP i nadzoru w tym zakresie m.in. w poniższych decyzjach:

- nr 377/2021 z 20 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości (ze zm.);
- nr 259/2018 z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego Instrukcji określającej zasady gospodarki finansowej oraz sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych (ze zm.);
- nr 266/2022 z 2 września 2022 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego „Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł”;
- nr 390/2021 KWP z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia do użytku służbowego „Wytycznych dotyczących obiegu dokumentów udzielania zamówień publicznych w KWP w Gdańsku”.

Komendant wyjaśnił, że sprawował bieżący nadzór nad FWP poprzez:

- analizę projektów zawieranych porozumień pod kątem ich zgodności z przepisami prawa oraz możliwości realizacji zakupów przy uwzględnieniu procedur zamówień publicznych i ich niezbędności dla poprawy funkcjonowania jednostki,
- weryfikację zmian w planie finansowym po podpisaniu porozumień,
- bieżący monitoring realizacji porozumień oraz wynikających z nich zakupów,
- analizę sprawozdań i rozliczeń dotyczących poszczególnych porozumień, sporządzanych dla podmiotów przekazujących środki po ich realizacji,
- sporządzanie i analizę planu i sprawozdawczości FWP w układzie zadaniowym, w szczególności pod kątem osiągniętych mierników.

(akta kontroli str. 1274-1276, 1319-1323)

Główne zadania zrealizowane ze środków pochodzących z zawartych porozumień w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej to:

- zakup materiałów (m.in. materiały techniki specjalnej i informatyki, materiały kwaterunkowe) – 126,1 tys. zł,
- zakup sprzętu i uzbrojenia – 386,7 tys. zł,
- zakup usług remontowych – 66,3 tys. zł,
- zakupu usług pozostałych (m.in. zbiorowe żywienie, wykonanie wyposażenia do działalności prewencyjnej) – 535,0 tys. zł,
- współfinansowanie wydatków na zakupy inwestycyjne (dotyczące głównie dofinansowania zakupu samochodów służbowych i sprzętu) – 2 700,2 tys. zł.

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że realizacja ww. zadań przyczyniła się do polepszenia poziomu funkcjonowania Policji w Garnizonie Pomorskim, co ze względu na ograniczony budżet KWP (zwłaszcza w zakresie wydatków inwestycyjnych) miało wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i mienia.

(akta kontroli str. 1274-1276, 1288-1289, 1319-1326)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego FWP na 2023 r., które wyniosło 4 286,1 tys. zł (91,6% zakładanego planu). Realizacja zamierzeń ujętych w planie finansowym FWP w 2023 r. obejmowała zadania finansowane w ramach przychodów pochodzących zawartych porozumień. Środki FWP były dodatkowym źródłem



finansowania wydatków KWP w 2023 r. i przyczyniły się do lepszego zabezpieczenia funkcjonowania Policji i podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli i mienia.

### 3. Sprawozdawczość

#### 3.1 Sprawozdania

Opis stanu  
faktycznego

- Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań KWP za 2023 r.:
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
  - z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
  - z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
  - z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
  - z wykonania planu finansowego FWP (Rb-33),
  - z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego FWP (Rb-40),
  - z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
  - z wykonania planu finansowego FWP (Rb-BZ2).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również (w zakresie jednostki budżetowej jak i FWP) sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań za wyjątkiem nieujmowania odsetek. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Poza sprawozdaniem Rb-28 i Rb-BZ1, w którym zaniżono kwoty zobowiązań z tytułu odsetek, co szczegółowo opisano w obszarze nr 1 w pkt 4 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, sprawozdania budżetowe oraz z wykonania operacji finansowych przedstawiały wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 681-709, 714-752)

W sprawozdaniu Rb-40 sporządzonym w systemie TREZOR nie wykazano planu wg ustawy budżetowej (w całej kolumnie „plan wg ustawy budżetowej” wykazano wartości „0 zł”) z uwagi na brak możliwości wprowadzenia planu, ponieważ pole to było nieaktywne dla dysponenta trzeciego stopnia. W związku z tym, w celach pomocniczych KWP sporządzała ręcznie sprawozdanie Rb-40 wykazując kwotę planu zgodną z ustawą budżetową. Główna Księgowa KWP wyjaśniła, że z pisma Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów skierowanego do KGP<sup>89</sup> wynika brak podstaw do modyfikacji systemu TREZOR w zakresie możliwości wprowadzenia przez dysponenta III stopnia danych w kolumnie 4 „plan wg ustawy budżetowej”, ponieważ opracowywane i podpisywane plany w tym zakresie

<sup>89</sup> Pismo nr BP5.4155.12.23 z dnia 28 sierpnia 2023 r.

w systemie TREZOR nie były tworzone na poziomie dysponenta III stopnia. Jednocześnie brak możliwości wprowadzenia planu do sprawozdania nie powodował dodatkowych skutków dla jednostki.

(akta kontroli str. 710-713)

KWP złożyła korekty sprawozdań rocznych Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1, które wynikały ze zmian w ewidencji księgowej wprowadzonych po przeprowadzeniu ww. badania sprawozdań w ramach niniejszej kontroli. Zmiany te wynikały z wpływu do KWP dowodów będących podstawą zaksięgowania zobowiązań i należności.

(akta kontroli str. 1721-1745)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieujęciu i w związku z tym niewykazaniu w sprawozdaniach zobowiązań z tytułu odsetek, nie wpłynęła na obniżenie opinii o sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1, ze względu na kwotę nieprzekraczającą przyjętych przez NIK progów istotności. Sporządzone przez kontrolowaną jednostkę roczne sprawozdania budżetowe i sprawozdanie Rb-Z za IV kwartał 2023 r., prawidłowo odzwierciedlały dane wynikające z ksiąg rachunkowych. Sprawozdania jednostki za 2023 r. zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania tych sprawozdań, za wyjątkiem nieujmowania i nienaliczania zobowiązań odsetkowych. Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

## V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

- 1) Przekazywanie do KGP pełnej informacji o potrzebach w zakresie wydatków na etapie planowania budżetu KWP.
- 2) Podejmowanie skutecznych działań organizacyjnych zapobiegających powstawaniu zobowiązań wymagalnych.
- 3) Zaciąganie zobowiązań do wysokości kwot ustalonych planem finansowym.
- 4) Ujmowanie odsetek od zobowiązań wymagalnych w księgach rachunkowych, w momencie zapłaty tych zobowiązań, nie później niż na ostatni dzień kwartału.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>90</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>90</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 22 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontroler  
Rafał Wieczorkowski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

Kontroler  
Adam Gęstwicki  
główny specjalista kontroli państwowej